

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO – UFRPE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO E
DESENVOLVIMENTO RURAL – PADR



ANÁLISE INSTITUCIONAL DA DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE COMBATE
À POBREZA RURAL EM PERNAMBUCO: ESTUDO DE CASO DO FUNDO
MUNICIPAL DE APOIO COMUNITÁRIO - PILOTO

DANIEL OLIVEIRA DE ORANGE LINS DA FONSECA E SILVA

Recife
2016

DANIEL OLIVEIRA DE ORANGE LINS DA FONSECA E SILVA

Análise institucional da descentralização da Política de Combate à Pobreza Rural em Pernambuco: estudo de caso do Fundo Municipal de Apoio Comunitário - Piloto

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração e Desenvolvimento Rural da Universidade Federal Rural de Pernambuco como requisito necessário à obtenção do Grau de Mestre.

Área de concentração: Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural Sustentável.

Orientador: Professor Dr. Tales Wanderley Vital

Recife
2016

DANIEL OLIVEIRA DE ORANGE LINS DA FONSECA E SILVA

Análise institucional da descentralização da Política de Combate à Pobreza Rural em Pernambuco: estudo de caso do Fundo Municipal de Apoio Comunitário - Piloto

A comissão examinadora julgou e concebeu a aprovação segundo o parecer da banca de dissertação de mestrado do curso de Administração e Desenvolvimento Rural da Universidade Federal Rural de Pernambuco a Daniel Oliveira de Orange Lins da Fonseca e Silva.

Recife, 2016

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Tales Wanderley Vital
(Orientador – UFRPE)

Prof. Dr. Rodolfo Araújo de Moraes Filho
(Examinador Interno – UFRPE)

Prof. Dr. Emanuel Sampaio Silva
(Examinador Externo – Faculdade Salgado de Oliveira)

DEDICATÓRIA

À Maria Cordeiro e João de Oliveira

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Tales Wanderley Vital, pela atenção e apoio durante o processo de definição do tema, orientação da dissertação e material disponibilizado.

Aos professores Rodolfo Araújo de Moraes Filho e Emanuel Sampaio Silva, membros da banca, pelas contribuições dadas.

A todos os professores do Programa de Administração e Desenvolvimento Rural (PADR), pelo conhecimento repassado e discussões geradas.

À Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), pela oportunidade de realização do curso de mestrado.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela concessão da bolsa de mestrado e apoio financeiro na realização desta pesquisa.

Aos membros do Conselho Municipal do Município de Afogados da Ingazeira, pela disponibilidade e participação no estudo, sem os quais não teria sido possível a realização desse trabalho.

A meus colegas de curso Rainier Guedes e Danyelle Monteiro, pela interação e troca de conhecimento; com vocês até os dias de tensão tornaram-se alegres.

A todos vocês, o meu agradecimento.

RESUMO

A dissertação realiza uma análise da trajetória da descentralização institucional da Política de Combate à Pobreza Rural aplicada no Estado de Pernambuco. A análise de trajetória realizada a partir da perspectiva Institucionalista permitiu a reconstituição histórica da descentralização ocorrida dentro das Políticas de Desenvolvimento Rural aplicadas no Estado. Especificamente o processo de focalização no segmento dos pequenos produtores rurais que desembocou no Projeto de Combate à Pobreza Rural I (1996 – 2001) e Projeto de Combate à Pobreza Rural II (2002 – 2007) aos quais consistiram no financiamento de subprojetos comunitários de acordo com cada município. Nesse sentido os resultados dividiram-se em duas partes. A primeira faz uma avaliação dos objetivos das três diferentes modalidades de financiamento, Programa de Apoio Comunitário (PAC), Fundo Municipal de Apoio Comunitário (FUMAC) e Fundo Municipal de Apoio Comunitário (FUMAC – P) que eram utilizadas para concretizar os projetos propostos e fazem parte das estratégias de focalização e descentralização administrativa. Por último foi realizado um estudo de caso da efetividade dos objetivos da modalidade tida como a mais descentralizada (FUMAC – P) no município de Afogados da Ingazeira onde se encontra a expressiva maioria dos subprojetos financiados por essa modalidade no Estado de Pernambuco.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento Rural, Planejamento Rural, Políticas Públicas.

ABSTRACT

The dissertation is a trajectory analysis of institutional decentralization of Combat Policy Rural Poverty applied in the State of Pernambuco. The trajectory analysis from the perspective Institutionalism allowed the historical reconstruction of institutional decentralization changes within the rural development policies implemented in the state. Specifically focusing process in the segment of small farmers that led the Fighting Project Rural Poverty I (1996 - 2001) and Project to Combat Poverty Rural II (2002 - 2007) which consisted in the financing of community subprojects according to each municipality. In this sense the work was divided into two parts. The first is an evaluation of the objectives of the three different types of funding, Community Support Program (PAC), Municipal Fund for Community Support (FUMAC) and Municipal Fund for Community Support (FUMAC - P) that were used to achieve the proposed community projects and they are part of the focus of strategies and administrative decentralization. Finally we conducted a case study of the effectiveness of the goals of the modality considered the most decentralized (FUMAC - P) in Afogados da Ingazeira city where the large majority of the community projects financed by this type in the state of Pernambuco.

Keywords: Rural Development, Rural Planning, Public Policy

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Percentual dos financiamentos do Banco Mundial por Regiões do Brasil	26
Figura 02 – Linha do tempo da Política de Combate à Pobreza Rural	34
Figura 03 – Inserção das modalidades PAC, FUMAC E FUMAC – P	35
Figura 04 – Diferença operacional entre FUMAC e FUMAC – P	39
Figura 05 – Mapa da região do Sertão do Pajeú por IDH	40
Figura 06 – Nível de descentralização das modalidades PAC, FUMAC E FUMAC – P	46
Figura 07 – Fluxo operacional da modalidade de financiamento PAC.	47
Figura 08 – Fluxo operacional da modalidade de financiamento FUMAC.	48
Figura 09 – Fluxo operacional da modalidade de financiamento FUMAC – P.	50
Figura 10 – Porcentagem das diferentes modalidades de financiamento de subprojetos comunitários do PCPR I em Pernambuco (1996 – 2001).	54
Figura 11 – Arranjo operacional da modalidade FUMAC – P em Afogados da Ingazeira.	62

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Programas e Projetos financiados pelo Banco Mundial em Pernambuco	28
Quadro 02 – Classificação dos projetos produtivos introduzidos a partir do PAPP	30
Quadro 03 – Quadro ilustrativo das Associações beneficiárias	37
Quadro 04 – Amostra do Levantamento de Campo	38
Quadro 05 – Perfil das atividades que compõe a modalidade do FUMAC – P	51

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Grau de participação no processo decisório dos projetos conveniados	59
Tabela 02 – Grau de participação na administração dos recursos dos convênios	60

LISTA DE E SIGLAS ABREVIATURAS

AID – Associação Internacional para o Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CMDR – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
COMDRUR – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Urbano
CRDR – Comissão Regional de Desenvolvimento Rural
DPP – Diretoria do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste
ECA – Administração de Cooperação Econômica
FADURPE – Fundação Apolônio Sales de Desenvolvimento Educacional
FECAMP – Fundação de Economia de Campinas
FHC – Fernando Henrique Cardozo
FMS – Fondos Municipales de Solidariedad
FUMAC – Fundo Municipal de Apoio Comunitário
FUMAC-P – Fundo Municipal de Apoio Comunitário Piloto
IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
PAC – Programa de Apoio Comunitário
PAPP – Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural
PAPP(R) – Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural Reformulado
PCPR I – Programa de Combate à Pobreza Rural I
PCPR II – Programa de Combate à Pobreza Rural II
PGM – Programa Governo nos Municípios
PIDL – Programa de Integração e Desenvolvimento Local
POA – Plano Orçamentário Anual
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONASOL – Programa Nacional de Solidaridad de México
PRORURAL – Programa Estadual de Apoio ao Pequeno Produtor
PSE – Pacto de Solidaridad Económico de México
SUDECO – Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	16
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	19
2.1 Conceitos de descentralização de políticas públicas	19
2.2 O problema da pobreza rural no Brasil	20
2.3 A estratégia do Banco Mundial de combater a pobreza	23
2.4 Evolução das políticas de Combate à Pobreza Rural	27
3. METODOLOGIA	32
3.1 A Nova Teoria Institucional como método de pesquisa	32
3.2 Análise explicativa das Ações de Combate à Pobreza no Estado de Pernambuco	34
3.3 Levantamento de campo	36
3.4 Características do Desenvolvimento Social em Afogados da Ingazeira	40
3.5 Relevância do Município de Afogados da Ingazeira para o Estudo	42
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES	43
4.1 Introdução da modalidade Fundo Municipal de Apoio Comunitário (FUMAC – P)	43
4.2 Evolução da modalidade Fundo Municipal de Apoio Comunitário (FUMAC – P)	52
4.2.1 Projeto de combate à Pobreza Rural I – PCPR I (1997 – 2001)	53
4.2.2 Projeto de Combate à Pobreza Rural II – PCPR II (2002 – 2007)	55
4.3 Análise institucional da eficácia do Fundo Municipal de Apoio Comunitário Piloto (FUMAC – P) em Afogados da Ingazeira	58
4.3.1 Segundo a autonomia no processo decisório dos subprojetos financiados	59
4.3.2 Segundo a autonomia na administração dos recursos de financiamento	60
4.4 Arranjo institucional do FUMAC – P em Afogados da Ingazeira	61
5. CONCLUSÕES	63
6. REFERÊNCIAS	65
7. APÊNDICES	

Apêndice 01	68
Apêndice 02	69
Apêndice 03	70
Apêndice 04	71
Apêndice 05	72
Apêndice 06	73

8. ANEXOS

Anexo 01	74
Anexo 02	75
Anexo 03	76

1. INTRODUÇÃO

As ações de Combate à Pobreza Rural desenvolvidas no Estado de Pernambuco estimulam, através de financiamentos não reembolsáveis, investimentos e empreendimentos de interesse das comunidades rurais localizadas nas áreas mais pobres do Estado. Os projetos desenvolvidos pretendem, também, contribuir para o fortalecimento do processo de organização e participação das comunidades bem como o aperfeiçoamento do processo de tomada de decisão ao nível municipal.

As ações das políticas de combate à pobreza rural em Pernambuco foram iniciadas em 1985 com o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP) que teve abrangência em toda a zona rural do Nordeste e vigorou até 1993. Após essa data esse programa passou por um período de reformulação onde foi chamado de Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural Reformulado (PAPP – R). Foi durante esse período de reformulação que o PAPP assimilou as diretrizes de descentralização institucional constituídas pelas organizações de financiamento e apoio internacional da Política aplicada no Estado, como exemplo o Banco Mundial e o Instituto Interamericano de Apoio a Agricultura – IICA.

O PAPP – R (1993 – 1995) foi sucedido por um novo Projeto que teve como objetivo a descentralização administrativa e política dos empreendimentos financiados. Parte dessa transformação foi baseada nas experiências de políticas similares aplicadas e financiadas pelos mesmos órgãos internacionais em outros países latino-americanos, em especial o México. Esse novo Projeto constituiu um divisor de águas nas ações de combate à pobreza rural no estado. Em 1996, surge o Projeto de Combate à Pobreza Rural I (PCPR I)¹ teve sua segunda versão iniciada em 2002 com o nome de Projeto de Combate a Pobreza Rural II (PCPR II).

Esses dois projetos, que configuram o ponto central de análise da dissertação, são baseados na maior descentralização administrativa e participação política das comunidades locais na escolha e administração das obras financiadas através das associações de produtores rurais e conselhos municipais. Portanto diferenciam-se de programas anteriores através de

¹ Durante o texto usa-se a nomenclatura “Política” para nos referir, de forma ampla, as ações de Combate à Pobreza Rural executadas pelo Estado brasileiro. Chama-se de “Programa” o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural - PAPP (1985 – 1993) e o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural Reformulado – PAPP(R) (1993 – 1995) por sua abrangência regional em todo o Nordeste. E de “Projeto” o Projeto de Combate a Pobreza Rural I – PCPR I (1996 – 2002) e o Projeto de Combate a Pobreza Rural II – PCPR II (2002 – 2007) por sua abrangência estadual, ou seja, em cada estado era um Projeto autônomo.

uma maior participação dos beneficiários nas decisões de fomento junto aos seus próprios grupos.

As novas diretrizes das ações de combate à pobreza rural foram materializadas através de inovações nas modalidades de financiamento das obras comunitárias. As novas modalidades incidiram diretamente sobre o modo como o financiamento era realizado a partir de novas exigências como, por exemplo, a necessidade de associações legalmente constituídas para o firmamento do contrato de financiamento.

As novas modalidades de financiamento foram chamados de Programa de Apoio Comunitário (PAC), Fundo Municipal de Apoio Comunitário (FUMAC) e Fundo Municipal de Apoio Comunitário Piloto (FUMAC – P), apresentados a seguir.

No Programa de Apoio Comunitário (PAC) as comunidades rurais apresentam as suas propostas diretamente aos governos estaduais. Funcionários do governo do estado têm que aprovar e liberar os fundos para os projetos trabalhando diretamente com os beneficiários ao longo do processo. Tenta-se, assim, reduzir o risco de que os recursos sejam perdidos para níveis intermédios na rede governamental.

No Fundo Municipal de Apoio Comunitário (FUMAC) um comitê participativo municipal é criado para rastrear, priorizar e apresentar propostas de obras comunitárias ao governo do Estado. Essa modalidade conta com representantes do governo municipal, juntamente com os das comunidades e da sociedade civil. A modalidade FUMAC tem a função de definir as prioridades para seleção das obras que seriam realizadas nas associações, além da função de promover, a nível local, a construção de consenso na seleção desses mesmos projetos candidatados a receber os financiamentos, procurando incentivar a transparência e acompanhamento da implementação das obras selecionadas entre os representantes do governo do estado.

Por último a modalidade do Fundo Municipal de Apoio Comunitário Piloto (FUMAC – P). Essa é considerada a modalidade mais descentralizada do Projeto. O FUMAC – P difere do FUMAC pelo fato de que os recursos são administrados diretamente pelos conselhos municipais, ou seja, além de estar de acordo com todas as exigências da modalidade FUMAC, os do FUMAC – P administrarão os fundos para o financiamento dos projetos aprovados localmente. O manejo dos recursos resulta de um convênio entre o UT/PRORURAL, o Conselho Municipal e as Associações beneficiárias realizadas através de um contrato chamado Plano Orçamentário Anual (POA).

Dentro da análise e planejamento de projetos públicos os projetos considerados Pilotos são geralmente os tidos como modelo de aplicabilidade das Políticas. Portanto a consideração do FUMAC – P como a modalidade de financiamento com maior grau de descentralização do Projeto levou à realização de um estudo de caso no município onde se concentrava 95% do total de recursos financiados por essa modalidade que é o município de Afogados da Ingazeira, localizado no Sertão do Pajeú de Pernambuco.

Assim o objetivo do estudo é verificar se a modalidade Piloto cumpriu com seus objetivos a partir da análise de sua implementação. Em grande medida as avaliações até então existentes sobre esse programa eram realizadas por instituições internacionais e governamentais como o Banco Mundial, um dos formuladores do Projeto, o Instituto Interamericano para a Cooperação da Agricultura (IICA), e os governos estaduais da região. Além disso, há pouca pesquisa sobre as políticas públicas focalizadas estritamente na região nordeste, fato que, em grande medida, corresponde ao baixo índice de pesquisa acadêmica de toda a região. Portanto esta dissertação vem contribuir para explicar e avaliar o processo de descentralização administrativa adotado por programas da política de combate a pobreza rural no estado de Pernambuco a partir de uma perspectiva independente dos órgãos executores.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Conceitos de descentralização de políticas públicas

É importante destacar o conceito de descentralização nas políticas públicas para o entendimento do Estudo. Em termos literais a descentralização pode ser definida como o afastamento do centro. Como nas políticas públicas o centro pode ser concebido como a burocracia estatal a descentralização nas políticas públicas muitas vezes é caracterizada como a transferência de atribuições do governo para sociedade. Sendo assim, a maior participação da sociedade nos processos da política pública é o cerne da questão da descentralização. Também há a questão da descentralização, afastamento do centro, dentro do próprio governo. Como exemplo, podemos citar quando alguma política pública deixa de ser administrada pelo governo federal e passa a ser atribuição da esfera Estadual, ou passa da esfera Estadual para a municipal. O nome para esse processo se chama desconcentração administrativas. Apesar de ter um nome distinto, a desconcentração pode ser caracterizada como uma fase da descentralização, que é um conceito mais amplo (MEDICI, 1994).

O movimento municipalista² se concentra, em grande medida, no fator da desconcentração das políticas públicas como prerrogativa da transferência de atribuições para os municípios que a Constituição Federal Brasileira de 1988 constituiu considerando o município como ente federado. Ou seja, o município é autônomo e, portanto, tem que ser levada em consideração essa autonomia na execução das políticas públicas. A proximidade do governo local (municípios) com a população é um indício de que a introdução desse ente federado no planejamento das políticas é de fundamental importância para a eficácia das mesmas (VIEIRA, 2008).

O último nível da descentralização seria a participação social nas políticas públicas. Quando, afastando-se da burocracia estatal, a política pública é gerenciada pelos próprios beneficiários. Na desconcentração as decisões são tomadas em nome dos agentes do Estado, a esfera burocrática do Estado é substituída da esfera federal para a municipal, por exemplo,

² Os municípios brasileiros têm, desde 1946, na Associação Brasileira de Municípios – ABM, sua maior representação de âmbito nacional. A ABM é uma sociedade sem fins lucrativos, que tem como membros as Associações Estaduais de Municípios. Em Pernambuco esta representação recebe a denominação de Associação Municipalista de Pernambuco – Amupe, que conta com 177 municípios associados, o que representa 96% do total. Esta tem como principal objetivo o fortalecimento dos municípios.

mas continua vinculada ao Estado. Já na descentralização, a decisão não é tomada em nome e nem sob a responsabilidade do Estado, mas por conta de uma coletividade local, representada por uma instituição. No entanto, os dois procedimentos conduzem à aproximação da administração e do administrado, por meios diferentes. Para Medici (1994), as maiores controvérsias sobre descentralização e desconcentração estão baseadas em algumas exclusões, tais como: sem autonomia e poder decisório, a desconcentração não se converte em descentralização; sem a participação social, a desconcentração não é transmutada em descentralização; e, se não há transferência de decisões, não há descentralização.

A descentralização se baseia nos princípios de subsidiariedade, segundo os quais, tudo que puder ser feito por uma entidade espacialmente menor, como os Municípios ou instâncias locais, não deve ser feito por um organismo maior, como o Estado (UF) ou a União. Os princípios da subsidiariedade consideram que a sociedade local também deve assumir uma função central de decisão e gestão, num processo de descentralização do Estado para a comunidade: tudo que puder ser feito pela sociedade não deve ser realizado pelo Estado (setor público), limitado à responsabilidade pelas atividades que a sociedade não possa realizar (PERNAMBUCO, 2003).

Para melhor compreender a relevância da transferência de responsabilidade e poder política-institucional, é importante fazer uma distinção entre descentralização e desconcentração. A descentralização representa a transferência de autonomia e efetivo poder decisório entre instâncias, independente de se dar dentro da mesma instituição – unidades locais de órgãos centrais – ou entre instâncias diferentes – das instâncias centrais para as locais. E desconcentração representa apenas a distribuição da responsabilidade executiva de atividades, programa e projetos sem transferência da autoridade e autonomia decisória. Desta forma, a descentralização representa uma transformação mais profunda na configuração dos poderes no espaço, contendo, mas não se limitando à desconcentração de tarefas.

2.2 O problema da pobreza rural no Brasil

O campo teórico-conceitual da política pública tem, sem dúvida, um caráter multidisciplinar, uma vez que há, segundo Souza (2003), uma “síntese de teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia”. Por essa razão, esta pesquisa exige a compreensão dos debates que levaram a criação das ações de combate à pobreza rural em Pernambuco. Para melhor compreensão, é necessária a construção de uma análise

histórica sobre a questão agrária e a evolução da política pública destinada ao pequeno agricultor.

Segundo dados do último Censo Agropecuário, elaborado em 2006, do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a maior parte dos alimentos consumidos pelos brasileiros é produzida pelo pequeno produtor, a exemplo da mandioca, do feijão e da batata, respectivamente com 87%, 70%, 77% da produção nacional. O pequeno produtor rural também é responsável por 74% de toda a mão de obra rural do país e por 38% do Valor Bruto da Produção gerada no campo. Entretanto, apesar do peso dos pequenos produtores na economia nacional, estes ocupam apenas 32,3% da área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários brasileiros, o que evidencia a alta concentração fundiária. Possuidor de menos terra, o agricultor consegue subsistir através de produção mais intensiva, muitas vezes alongando a jornada de trabalho de toda sua família. Como afirma Graziano (1978), o agricultor do campo enfrenta sérias dificuldades para dar continuidade à sua reprodução social.

(...) como a renda bruta por trabalhador não ultrapassa o necessário para cobrir a sua própria subsistência e os gastos com insumos de produção, ele mal consegue (ou mesmo não consegue) repor os seus instrumentos de trabalho que se desgastam no processo produtivo. (GRAZIANO, 1978, p 224).

O processo de expropriação do pequeno produtor tem relação direta com a chamada modernização conservadora da agricultura – também chamada de Revolução Verde –, que “se fez acompanhar de unidades de produção cada vez maiores, com uma conseqüente deterioração da distribuição de renda no setor agrícola” (GRAZIANO, 1982, p.29). Guimarães (1979) compartilha desse pensamento ao descrever a permanência do caráter concentracionista da propriedade e da renda no setor agrário, que se caracteriza “não só pela pauperização crescente das grandes maiorias da população rural, mas também responde pela queda progressiva da produtividade do trabalhador no campo” (GUIMARÃES, 1979, p.22).

Os incentivos à referida modernização, através do sistema nacional de crédito rural, possibilitaram a modernização da produção agropecuária com forte apoio ao latifundiário de monocultivos (mecanização, aumento da produção e produtividade, competitividade no mercado exportador), porém mantiveram e ampliaram a forte desigualdade da estrutura fundiária. Desse modo, a formação do capital industrial e financeiro com olhares para o campo teria permitido uma subversão do processo produtivo, ao mesmo tempo em que se

produziu uma expropriação do saber dos agricultores familiares, imobilizando sua força de trabalho ou expropriando seus meio de produção através da terra.

A política agrícola do governo, ao invés de propiciar o desenvolvimento, tem sido um dos mecanismos da concentração de renda e da riqueza em nosso país. O crédito rural, carro chefe desta política, é exemplo claro desta situação. Beneficia uma pequena parcela dos produtores; o crédito é concentrado em produtos de exportação (HAGUETTE, 1983, p.158).

Durante a década de 60, destaca-se um novo debate sobre a questão do pequeno produtor, representado fortemente pelas teses sobre o desenvolvimento no campo elaboradas por Caio Prado Junior (1979). Já no campo econômico, os estudos de referência foram produzidos por Celso Furtado (2007, 2009) na Comissão Econômica para América Latina – CEPAL: constrói-se aí a defesa, como parte do desenvolvimento nacional, das mudanças na estrutura fundiária, nas políticas rurais e nas relações de trabalho no campo a fim de reduzir a rigidez da oferta de alimentos diante das demandas urbana e industrial, que vinham gerando tensões estruturais e crises de abastecimento. Esses dois autores são ícones do debate sobre a reestruturação, entre outras, das políticas agrárias e denunciaram, na discussão sobre o crescimento econômico nacional, as contradições do modelo desenvolvimentista vigente na época.

Já nos anos 80, a crise no padrão de financiamento agrário apontou o esgotamento do modelo de desenvolvimento adotado até então e demandou concretamente uma nova política agrícola, que ganhou, por fim, prioridade na agenda política. A partir dessa constatação, a formulação das políticas favoráveis à agricultura familiar obedeceu, em boa medida, às reivindicações das organizações de trabalhadores rurais e à pressão dos movimentos sociais organizados³ enquanto se fundamentou também em formulações conceituais desenvolvidas pela comunidade acadêmica nacional e apoiada em modelos de interpretação de agências multilaterais, como a FAO, o IICA e o Banco Mundial. Essa nova configuração social levantou debates de fundamental importância, a partir dos anos 90, no crescente interesse pela agricultura familiar (evolução do conceito do pequeno produtor à nível de políticas de Governo) como chave para o desenvolvimento rural. Este interesse se materializou em políticas públicas, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar –

³Houve uma rearticulação dos movimentos sociais na década de 80, o que possibilitou a emergência de novos sujeitos sociais como o Movimento dos trabalhadores Sem Terra – MST, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG e a Comissão Pastoral da Terra – CPT.

PRONAF em 1996, e na criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA em 1999.

2.3 A estratégia do Banco mundial para combater a pobreza nos países em desenvolvimento

Para entender a descentralização das políticas públicas no Brasil é necessário observar a situação financeira do Estado brasileiro durante as últimas décadas. O projeto desenvolvimentista iniciado a partir da década de 50 começa a dar sinais de esgotamento e entra em sua crise mais aguda na década de 80. A década de 80, sob o aspecto do desenvolvimento econômico, ficou conhecida como a década perdida. Nesse contexto o pensamento de que o Estado nacional seria o condutor do desenvolvimento social começa a perder força diante da realidade do país. A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), por exemplo, começa a perder espaço e relevância no cenário nacional. A partir da década de 80, a participação do Nordeste na riqueza nacional voltou a diminuir o que não acontecia desde a criação da Superintendência. Essa nova realidade enfraqueceu o Planejamento Regional no país dando espaço para a influência das agências multilaterais conceberem as novas políticas do país. Dentre elas, a que teve maior influência foi o Banco Mundial.

O Banco Mundial surgiu com a criação do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) durante a conferência de Bretton Woods. Inicialmente o objetivo da instituição era financiar a reconstrução da Europa pós-guerra. Entretanto, com estabelecimento do Plano Marshall, que foi o principal plano dos Estados Unidos para a reconstrução dos países aliados da Europa pós-guerra, foi criada a agência de Administração de Cooperação Econômica (ECA), em 1948, que tinha como objetivo administrar o Plano Marshall. Esse fato mudou o direcionamento do BIRD e concentrou suas atividades para o desenvolvimento econômico, em especial, dos países menos desenvolvidos e em desenvolvimento (PEREIRA, 2010).

A influência do Banco Mundial⁴ na concepção das políticas públicas se dá, no Brasil, através dos financiamentos. Os empréstimos aos países em desenvolvimentos da América

⁴ Atualmente o Banco Mundial é composto pelo Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento e a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID). O BIRD concede empréstimos a países de renda média, como o Brasil, e de baixa renda captando-os nos mercados de capitais e emprestando a seus clientes em condições próximas as encontradas no mercado financeiro internacional. (PEREIRA, 2010)

Latina são iniciados pela instituição a partir da década de 60. Em 1968 assumiu a presidência do Banco Robert McNamara, ex-Secretário de Defesa dos Estados Unidos indicado ao Banco por Lyndon B. Johnson, sua administração tornou-se um marco na trajetória do Banco Mundial; com o aumento considerável do montante de empréstimos e da crescente influência da instituição no cenário internacional.

Robert McNamara presidiu o Banco até 1981. Sua administração é responsável pelas mudanças nas diretrizes da instituição. A instituição volta-se às questões vinculadas a pobreza nos países em desenvolvimento. A argumentação dessa nova diretriz é que o crescimento econômico nos países em desenvolvimento, notadamente com altos índices de desigualdade social, não é suficiente para a redução da pobreza. Segundo Pereira (2010) a principal argumentação teórica é que o Banco passou a fazer distinção analítica entre crescimento econômico e redução da pobreza. Paralelamente à promoção do crescimento econômico os governos deveriam adotar ações específicas de redução da pobreza absoluta.

A integração entre crescimento econômico, ou inclusão de mercado, com as ações de redução da pobreza tiveram influência na concepção das políticas de Desenvolvimento Rural no Brasil. O enfoque orientado à pobreza do Banco Mundial obedeceu às pressões das críticas à política norte-americana de ajuda externa. As políticas distributivas e redistributivas tinham maior apelo popular, o que era fundamental para a re colocação do Banco Mundial como agência de desenvolvimento nos países da América latina. Nesse sentido, os projetos de Desenvolvimento Rural apoiados pelo Banco começam a ter um direcionamento claro para a população pobre. Tratando-se do Desenvolvimento Rural; especificamente na questão do incremento da produtividade dos pequenos agricultores (PEREIRA, 2010).

Em 1980 Alden W. Clausen substituiu McNamara na presidência do Banco. A partir de 1982 o então Economista Chefe Hollis Chenery é substituído por Anne Krueger que era conhecida por suas críticas ao financiamento das políticas de Desenvolvimento de países do então chamado Terceiro Mundo. Durante esse período houve uma expansão dos financiamentos do Banco com as políticas de ajuste estrutural as nações em desenvolvimento. Essas políticas de ajuste visavam à racionalização das economias, menor burocratização do Estado e abertura e integração econômica.

Essa política de ajuste estrutural do Banco acompanhava a situação de crise fiscal na maior parte dos países em desenvolvimento, inclusive o Brasil. Nos anos 80 o Brasil passou por uma forte crise com queda do PIB nos dois primeiros anos e baixo crescimento do PIB no restante da década. O país entrou em recessão em 1981 que se estendeu até 1983, com uma

retração de 8,5 do PIB no período. Em 1982 o México⁵ foi o primeiro país latino-americano a decretar moratória em sua dívida, precedendo o Brasil que já estava em colapso. A economia mexicana já vinha em forte recessão e o desemprego chegou a marca dos 25% da população economicamente ativa (PEA). Desse modo, a consequência da crise na década de 1980 contribuiu para que o Banco assumisse a liderança no processo de renegociação da dívida dos países em desenvolvimento na América Latina. A renegociação da dívida desses países estava condicionada a ajustes estruturais na economia a partir de Planos de Estabilização.

Com a forte crise financeira do Estado mexicano o país foi um dos primeiros da América Latina a adotar as medidas de ajustamento propostas pelo Banco Mundial. Sendo assim foi iniciado um amplo ciclo de reformas no aparelho do Estado com o objetivo de reestruturar a economia do país. Paralelamente, o país iniciava seu processo de renegociação da dívida externa o que ajudava na retomada dos créditos voluntários, impulsionando, portanto, sua economia para um novo padrão de financiamento. O principal Programa aplicado no México com essas diretrizes foi o Pacto de Solidariedade Econômica (PSE) que foi implementado pelo então presidente De La Madri (1982 – 1988) em 1987.

Um ano depois, em 1988, juntamente com as medidas de ajustamento do Estado o Governo mexicano implementa o Programa Nacional de Solidariedade (PRONASOL)⁶, que depois seria rebatizado de Superación de la Pobreza, sendo a principal ferramenta do Governo do México para reduzir a pobreza e fornecer serviços a comunidades carentes. Ele incluiu 30 subprogramas para atingir a saúde, educação, nutrição, emprego, infraestrutura, agricultura, desenvolvimento institucional e subprojetos de geração de renda para os pobres. Portanto, não era um único programa, mas uma abordagem geral para reduzir a pobreza, e um guarda-chuva para muitos componentes diferentes. (WORLD BANK, 1998).

Um desses componentes do programa mexicano era o Fundo do México Municipal de Solidariedade (MSF). Enquanto o Programa Nacional de Solidariedade financiava vários subprogramas com características diferentes, o Fundo Municipal de Solidariedade financia

⁵ Usou - se o México como exemplo por sua proximidade socioeconômica com o Brasil e porque as políticas aplicadas naquele país, muitas vezes, serviram como referência para replicação no resto da América Latina. No caso específico do PCPR, as políticas adotadas pelo Banco Mundial no México tiveram grande influência nas mudanças introduzidas nas Políticas do Brasil.

⁶ O Programa Nacional de Solidariedade (PRONASOL) serviu de exemplo para a implementação do Programa Comunidade Solidária aplicado no Brasil em 1995, no então governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1994 – 1998).

apenas pequenos projetos, que são totalmente geridos a nível municipal e comunitário. O gerenciamento dos subprojetos era realizado pelos chamados Conselhos de Solidariedade de cada município (WORLD BANK, 1998). A experiência do Fundo do México Municipal de Solidariedade (MSF) no México foi referência para implementação do Fundo Municipal de Apoio Comunitário e o Fundo Municipal de Apoio Comunitário – Piloto no Brasil.

Sobre a influência do Banco Mundial nas Políticas aplicadas na América Latina a partir dos Programas de Estabilização. Coelho (2012) afirma que eles também tinham suas especificidades. Em princípio, os Programas aliviavam medidas como controle de preços com políticas pró-mercado o que, de certa forma, dava um tempero heterodoxo à estabilização; também introduzia, ao menos formalmente, uma preocupação com as chamadas políticas sociais compensatórias, admitindo-se que os programas de ajuste deveriam ser acompanhados por mecanismos de proteção às camadas mais vulneráveis da população. Esse cenário reforça a posição de estímulo à focalização do Banco Mundial para com as políticas financiadas pela instituição no Brasil, dentre elas a própria Política de Combate à Pobreza Rural.

É preciso destacar que a Região Nordeste toma uma dimensão de destaque nos investimentos do Banco Mundial no país, até o ano de 2010 concentrava 48% do total de financiamentos realizados. Esse número está de acordo com as diretrizes da instituição de dar prioridade às camadas mais vulneráveis, já que na Região Nordeste (Figura 01) que se encontram a maioria dos municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil (BRASIL, 2011). O que facilita a acomodação das políticas praticadas pelo Banco Mundial, principalmente as de combate à pobreza. Além disso, o nordeste possui relevante densidade demográfica, o que também ajuda no cálculo de impacto da implementação de políticas sociais.

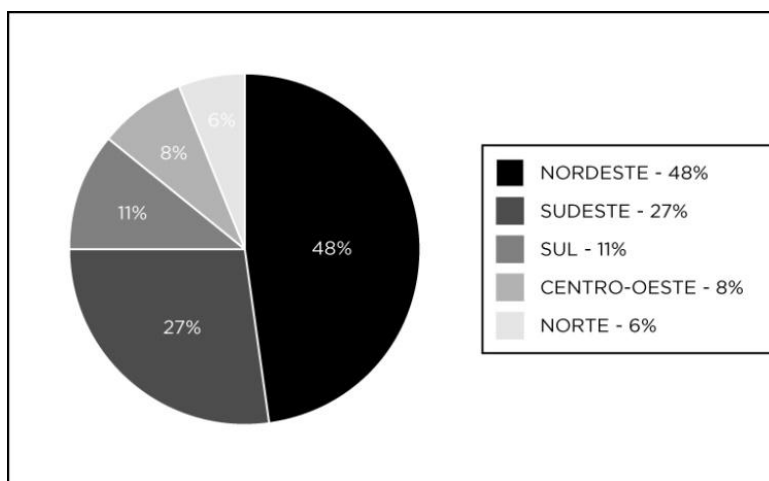


Figura 01 – Percentual dos financiamentos do Banco Mundial por Regiões do Brasil

Fonte: Pernambuco (2003)

2.4 As políticas de Combate à Pobreza Rural aplicadas a partir dos Projetos de Desenvolvimento Regional no Brasil

A região Nordeste possui uma das mais altas taxas de densidade demográfica do mundo quando comparada com outras regiões semiáridas, o que coloca as estratégias de convivência com o semiárido como fundamentais para o desenvolvimento do país. Os longos períodos de estiagem no Nordeste são características marcantes da região e em 1958 uma nova seca aumentou consideravelmente o desemprego rural e o êxodo da população para outras regiões do país. Um ano depois, em 1959, fora criada a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). A criação da SUDENE foi uma tentativa de modernizar o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), criado em 1945, que vinha sendo denunciada por construir uma “indústria das secas” a favor das oligarquias da região.

A criação da SUDENE é caracterizada como um marco para as políticas sociais de Desenvolvimento Regional. O planejamento das políticas sociais no Nordeste, com a chegada da SUDENE, passa a ser exercido, em grande parte, pelas Estratégias de Desenvolvimento Regional concebidas a partir do Programa de Integração Nacional (PIN) estabelecido em 1970. A partir dessa plataforma surgiu, em 1972, o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agropecuária do Norte-Nordeste (PROTERRA). O governo federal à época esperava que esse programa pudesse aliviar a pressão demográfica e social provocada pelas dificuldades de acesso à terra e de convivência com a seca (SOARES, 1996).

A proposta do governo Presidente Emílio Garrastazu Médici (1969 a 1974) para o Nordeste com o PIN era alocar o êxodo rural da região nordestina para a colonização da região amazônica. A finalidade era alocar cerca de cem mil famílias na região amazônica com o apoio das ações de redistribuições de terras e estímulo da agropecuária do PROTERRA. Nesse sentido foi realizada uma série de obras de infraestrutura viária entre as duas regiões. Um exemplo dessa tentativa foi a criação da rodovia Transamazônica que liga a cidade de Cabedelo na Paraíba à Lábrea no Amazonas. Um dos lemas ditos na época que são bem ilustrativos dessa Política era o “integrar para não entregar”.

Um pouco mais tarde, em 1975, surge o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE) que tentava sintetizar em um único Projeto todas as políticas desenvolvidas pelo estado brasileiro para o nordeste até aquele momento. O POLONORDESTE surgiu como o primeiro programa focalizado no pequeno produtor rural

para a região, fazendo um contraponto ao PROTERRA que ficou concentrado apenas nas ações de distribuição de terras. Não por acaso o POLONORDESTE marca a inauguração dos financiamentos do Banco Mundial as ações de desenvolvimento rural na região.

O quadro abaixo traz os principais Programa e Projetos financiados pelo Banco Mundial no Estado de Pernambuco.

Quadro 01 – Programas e Projetos financiados pelo Banco Mundial incluindo Pernambuco

Mutuário	Título do Projeto	Número do contrato	Empréstimo	Desembolso
Governo Federal	POLONORDESTE	1728 - BR	40,00 Mi	27,00 Mi
Governo Federal	PAPP\PE	2718 - BR	92,00 Mi	50,00 Mi
Governo do Estado	PCPR I\PE	4122 - BR	39,00 Mi	26,00 Mi
Governo do Estado	PCPR II\PE	1728 - BR	30,00 Mi	28,00 Mi

Fonte: Pernambuco (2003)

O POLONORDESTE tinha, originalmente, seis programas envolvidos, e apenas um deles, o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP) chegou a ser de fato viabilizado. Em 1985, o PAPP ganhou autonomia e o POLONORDESTE foi desmembrado. Segundo Delgado (1989) o contrato de acordo de empréstimo do Governo de Pernambuco com o Banco Mundial previa a criação de um órgão estadual específico para administrar e gerenciar o Projeto. Nesse contexto, em 1996 foi criado o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural de Pernambuco (PRORURAL) que cobria toda a área de intervenção do PAPP no Estado. Inicialmente o PRORURAL ficou vinculado a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social de Pernambuco (SEPLANDES) e depois foi transferido para a administração da Secretaria Executiva de Tecnologia Rural e Programas Especiais da Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária (SARA).

Segundo o World Bank (1995) a SUDENE ficou responsável pela administração do POLONORDESTE na tentativa de dar foco aos subprojetos financiados para a Região Nordeste. Em termos regionais, a coordenação do PAPP era de responsabilidade da Diretoria do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste (DPP) que era vinculada à SUDENE. Acima do DPP, como um órgão do Conselho deliberativo da SUDENE, situava-se a Comissão Regional de Desenvolvimento Rural (CRDR). Dependendo do tema que fosse tratado no Projeto, também era necessária a participação do Ministério do Interior no processo decisório.

O sistema descrito acima tornava lenta a aprovação de transferências de recursos e também a autorização de mudanças nas concepções do Projeto inicial. Isso deixava o Projeto rígido e pouco suscetível as inovações na gestão. Ainda segundo o World Bank (1995); não

existindo integração entre as estruturas institucionais existentes, a SUDENE, ao contrário do que era proposto, tornou-se um obstáculo à eficiência do Projeto.

De acordo com a avaliação realizada pelo IICA (MIRANDA E COSTA, 2006), a experiência do PAPP indicou distorções na focalização do Programa. Foi caracterizada a apropriação de elevado percentual dos recursos das atividades, por meio do governo. Ou seja, os gastos muitas vezes eram desviados da finalidade específica, distorcendo o Programa que não conseguia atingir o seu público alvo que eram os pequenos produtores rurais. Segundo a mesma análise muitos dos subprojetos de infraestrutura avaliados não eram as reais necessidades das comunidades e sim de interesses específicos de pequenos grupos que detinha o monopólio do processo decisório. O que reforçava sistemas produtivos excludentes e que explicavam a própria pobreza.

O PAPP foi reformulado em 1993, em virtude do elevado saldo não desembolsado do financiamento, ou seja, os recursos não foram utilizados pelos órgãos executores. E, quando utilizados, caracterizaram-se os enormes gastos com atividades – como assistência técnica, pesquisa agropecuária e administração do programa – que absorviam parte expressiva dos recursos e não se refletiam em benefícios para as famílias pobres do meio rural. Além disso, os fundos acabavam tendo caráter substitutivo, ou seja, acabavam sendo usados para outras necessidades das instituições. Segundo Soares (1996) as verbas do PAPP acabavam por ser mal utilizadas e, quando utilizadas, como não focalizadas, substituíam outras verbas orçamentárias já estabelecidas nas instituições. Pela má gestão, os recursos acabavam substituindo uns aos outros e, no final, sobravam recursos que não eram aplicados em nenhuma direção orçamentária. Como os recursos não eram gastos, a legislação brasileira obrigava a sua devolução ao Tesouro Nacional.

Em síntese, O PAPP apresentou ao longo da trajetória 03 estratégias de intervenção, ou fases, que podem ser caracterizadas a seguinte forma: Programa de Desenvolvimento Rural Integrado, Programação por Projetos de Ações Concentradas e Ação anti-pobreza.

A primeira fase chamada de Programa de Desenvolvimento Rural Integrado foi de 1985 até 1990. Neste período, o programa atuava a partir de segmentos e se voltava para o desenvolvimento socioeconômico e organizativo dos pequenos produtores rurais. Estes segmentos eram também denominados componentes ou instrumentos de ação do Programa. Ao todo eram sete: ação fundiária, recursos hídricos, crédito rural; geração e difusão controlada de tecnologia; assistência técnica e extensão rural – ATER; comercialização e abastecimento; e, apoio a pequenas comunidades rurais – APCR;

A segunda fase chamada de Programação por Projetos de Ações Concentradas foi de 1991 até 1993. Nesta segunda fase o PAPP manteve a estrutura inicial, mas concentrou sua intervenção por área e por produtor. Esta estratégia implantou a estratégia dos Subprojetos Produtivos. Eram subprojetos que tinham por meta a produção. Neste sentido, se articulavam o plantio de culturas de maior valor comercial com a utilização de tecnologias modernas, objetivando incrementar a produtividade. Os subprojetos tinham 03 classificações; Infraestrutura, Produtivo e Social. Cada classificação englobava uma série de subprojetos com especificidades distintas que são explanadas no Quadro 02.

Quadro 02 – Classificação dos Subprojetos Produtivos introduzidos a partir do PAPP

Infraestrutura	Produtivo	Social
<p>Eletrificação rural; telefonia rural; dessalinizadores e sistemas simplificados de tratamento de água; pequenas obras para captação; armazenamento e distribuição de água; obras para conservação e recuperação de solos; pequenas pontes; passagens molhadas; estradas de acesso; módulos de apoio à comercialização; Módulos de apoio à conservação de produtos.</p>	<p>Tração animal; barcos e equipamentos de pesca; mecanização agrícola; fábrica de ração; pequena indústria de confecção; beneficiamento e processamento de alimentos; olaria comunitária; fitoterapia; beneficiamento de gesso (placas e giz); beneficiamento de minerais; irrigação; criação de animais; reciclagem de lixo; produtos artesanais; beneficiamento de grãos; hortas comunitárias; fruticultura; fábrica de pré-moldados; floricultura; hidroponia; piscicultura; curtume e reflorestamento.</p>	<p>Melhoria de habitação; postos de saúde; pequenos projetos de saneamento; núcleos comunitários (creche e lazer); centro de treinamento/capacitação.</p>

Fonte: Manual de Operações (1996)

A terceira e última fase chamada de Ação anti-pobreza, também foi chamada de Programa de Apoio ao Pequeno Produtor – Reformulado (PAPP – R) e iniciou a introdução das modalidades de financiamento (fundos) Programa de Apoio Comunitário (PAC), Fundo Municipal de Apoio Comunitário (FUMAC) e Fundo Municipal de Apoio Comunitário Piloto (FUMAC - P) na Política de Combate à Pobreza Rural. O PAPP – R também é analisado nas Discussões e Resultados desse trabalho.

Nessa nova configuração institucional, ao nível estadual, o Banco Mundial negocia separadamente com cada Estado os termos do empréstimo e em cada Estado é implementado um Projeto diferente, apesar de todos terem as mesmas diretrizes. Em Pernambuco chamou-se Projeto de Combate à Pobreza Rural I (PCPR I). No Ceará o PCPR ganhou o nome de Projeto São José e na Bahia de Projeto Produzir. No Piauí, por exemplo, recebeu os nomes de Programa Dom Avelar e posteriormente, Projeto Dar as Mãos, em alusão ao então governador Mão Santa (1994 – 1998).

Verificar os efeitos desse novo modelo de intervenção baseado na descentralização das ações do Estado e direcionando para os segmentos da agricultura familiar no nordeste sob o aporte de financiamentos do Banco Mundial, será objeto dos próximos capítulos desta dissertação, começando pela metodologia.

3. METODOLOGIA

3.1 A Nova Teoria Institucional como método de pesquisa

Segundo Cavalcante (2011) o estudo das instituições teve grande repercussão entre os pesquisadores da Europa e América do Norte no final do século XIX até as primeiras décadas do século XX. Durante as décadas seguintes predominou a pesquisa comportamentalista que tinha enfoque no comportamento do indivíduo. Entretanto nas últimas décadas os estudos institucionalistas voltam ao centro das questões da sociedade e começam a ter presença forte nos estudos dos países em desenvolvimento onde predomina a teoria crítica das ciências sociais.

Para os institucionalistas as instituições burocráticas na sociedade moderna estão no cerne das mudanças sociais, políticas e econômicas. Elas cresceram, adquiriram uma considerável parcela de poder e tornaram-se mais complexas e eficazes. Esse crescente protagonismo das instituições está na origem do interesse da perspectiva institucional na ciência política. A esse respeito, Hall e Taylor (2003) afirmam que os principais agentes, nos modernos sistemas políticos e econômicos, são organizações formais, e as instituições legais e burocráticas desempenham um papel dominante na vida contemporânea.

A partir do ressurgimento dos estudos com foco nas instituições, a corrente institucionalista começa a se dividir em diferentes vertentes. Essas teorias se desenvolvem no final da década de setenta, identificadas com a retomada da teoria institucional nas ciências sociais. Segundo Rocha (2004), as três principais escolas de pensamento são denominadas de Institucionalismo da Escolha Racional, Institucionalismo Sociológico e Institucionalismo Histórico. Portanto, não sendo uma corrente de pensamento unificada, as diferentes ciências envolvidas têm oferecido subsídios para o entendimento de fenômenos sociais em seus respectivos âmbitos do conhecimento.

O Institucionalismo de Escolha Racional é a escola de pensamento que possui certa hegemonia dentro do contexto dos estudos institucionalistas. Grande parte dos estudos institucionalistas está de acordo com essa vertente da teoria, cuja agenda de pesquisa se inicia nos estudos sobre a dinâmica do legislativo federal dos EUA. Segundo Rocha (2004) em termos teóricos, o somatório horizontal das preferências individuais dos legisladores, relativas a opções de políticas públicas postas em votação, não representa uma convergência para o “bem comum”.

O Institucionalismo Sociológico surge a partir da distinção tradicional entre a esfera do mundo social das burocracias e instituições e a esfera cultural da sociedade. Nesse sentido, o Institucionalismo Sociológico tenta dar menos rigidez as instituições que, para eles, são fruto de pilares culturais da sociedade. O institucionalismo “velho” da sociologia pode ser representado pelos teóricos Max Weber e Émile Durkheim, que já teorizavam sobre as organizações e sobre o processo burocrático, só que em menor medida. Mais tarde, as organizações começam a ser vistas não só como um processo interno, mas de interação com a sociedade.

Por último, pode-se destacar a vertente do Institucionalismo Histórico que se vincula, estreitamente, a uma concepção particular do desenvolvimento histórico. São defensores da casualidade social da dependência de trajetória percorrida. Rejeitam as teorias deterministas de que as mesmas forças ativas produzem, em todo lugar, os mesmos resultados, em favor da concepção na qual essas forças são modificadas pelas propriedades, herdadas do passado, de cada contexto local. As mais importantes dessas propriedades são consideradas como de natureza institucional. Sendo assim, as instituições aparecem como integrantes relativamente permanentes da paisagem da história, ao mesmo tempo em que são os principais fatores que mantêm o desenvolvimento histórico sobre um conjunto de trajetórias pré-estabelecidas.

A análise temporal das ações de combate à pobreza rural em Pernambuco teve como fio condutor o processo de descentralização das políticas aplicadas. Nesse sentido, foi usado o conceito de dependência de trajetória (path dependency) que é relacionado à ideia de que acontecimentos do passado podem ser determinantes na condução das políticas públicas do presente. O que explica grande parte desse conceito é que quando se adota um caminho nas políticas públicas, os custos políticos e econômicos de mudá-lo são, em geral, muito altos.

A partir do conceito de path dependency, o desenvolvimento político envolve dois tipos de análise: conjunturas críticas (critical junctures) e trajetórias de desenvolvimento (developmental pathways). Seguindo esses dois tipos de análise a trajetória das ações de combate à pobreza rural tem como conjunturas críticas (critical junctures) as mudanças institucionais que o Gerencialismo Público traz ao Estado brasileiro a partir da década de 80 e a influência das agências multilaterais nas políticas públicas do país, em especial o Banco Mundial. Já a trajetória de desenvolvimento (developmental pathway) é analisada através do movimento de descentralização ocorrido dentro das ações de combate à pobreza rural no Estado de Pernambuco.

Nesse sentido a análise a partir do conceito da trajetória dependente (path dependence)

explica a pesquisa ser ex-post facto. Pois ao longo da trajetória há uma contínua mudança operada pelos atores políticos. Segundo Hall e Taylor (2003) argumenta com exemplos que os choques exógenos que induzem à inovação institucional em um determinado momento crítico deixam um legado que persiste por um largo período de tempo, mas ao longo da trajetória vão ocorrendo mudanças súbitas. Isso fica claro quando, ao longo da análise das ações de combate à pobreza rural, são introduzidos nas Políticas novos mecanismos de financiamento de subprojetos comunitários chamados PAC, FUMAC E FUMAC – P e os legados dessa inovação só podem ser observados ao longo da trajetória do tempo de longo prazo.

3.2 Análise explicativa das Ações de Combate à Pobreza no Estado de Pernambuco

A análise de Trajetória da Dependência (Parth Dependence) das ações de combate à pobreza rural no Estado de Pernambuco aqui realizada tenta elucidar e trazer explicações sobre o processo de descentralização que ocorreu nos Projetos implementados nos últimos anos. A análise da trajetória da política tenta identificar as escolhas políticas tomadas na condução das ações de combate à pobreza rural. A identificação dessas escolhas é fundamental para o entendimento do desenvolvimento dos projetos aplicados. A pesquisa de Trajetória de Dependência justifica-se pela análise de longo prazo. Portanto, os Projetos de combate à pobreza rural aqui estudados são todos ex-post-facto, ou seja, são Projetos já desenvolvidos e finalizados.

A análise é iniciada a partir de 1985 com o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP). Segue com a reformulação do PAPP de 1994 a 1996, chamado de Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Reformulado (PAPP – R) e depois chega ao Projeto de Combate à Pobreza Rural I (PCPR I) e ao Projeto de Combate à Pobreza Rural II 1º Fase (PCPR II).

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PAPP (1985 – 1993)	PAPP-R			PCPRI -PE					PCPR II -PE					

Figura 02 – Linha do tempo da Política de Combate à Pobreza Rural em Pernambuco

Elaborado pelo autor. Fonte Borba (2008)

A partir da análise pela série temporal dos quatro programas; PAPP, PAPP (R), PCPR I e PCPR II. O caminho traçado foi conduzido especificamente sobre o recorte de três

modalidades de financiamento que foram introduzidas, a partir da concepção do Banco Mundial, no fluxo operacional das ações de combate à pobreza rural a partir do PAPP (R), são elas; O Programa de Apoio Comunitário (PAC), o Fundo Municipal de Apoio Comunitário (FUMAC) e o Fundo Municipal de Apoio Comunitário Piloto (FUMAC – P). O direcionamento da pesquisa para a trajetória das modalidades de financiamento introduzidas nos Projetos tornou-se necessária a partir da avaliação de que as diferentes modalidades são peça chave na trajetória de descentralização das ações de combate à pobreza rural no Estado de Pernambuco.

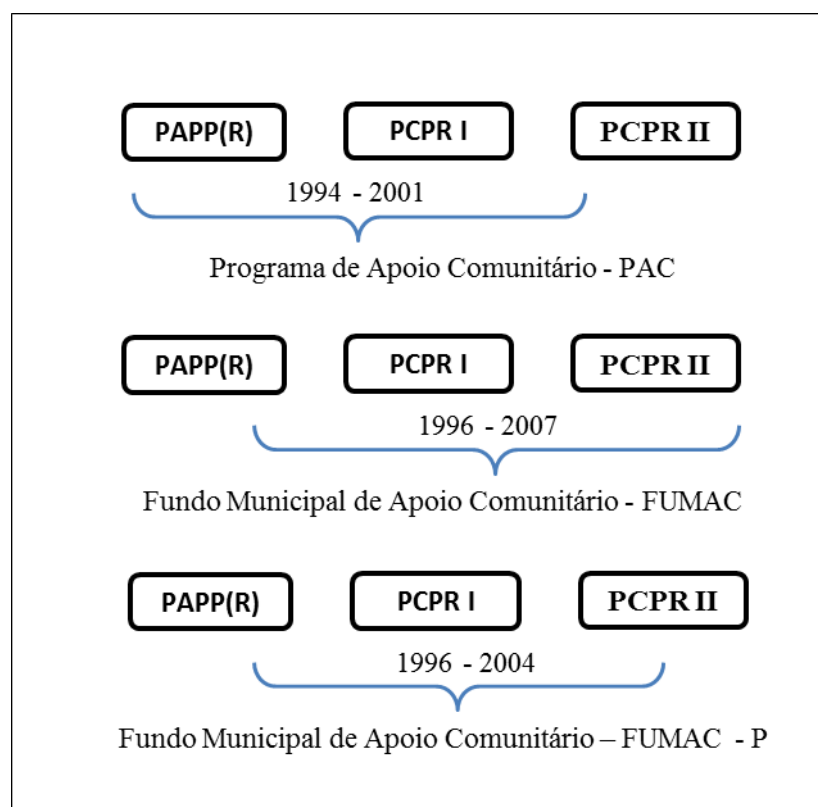


Figura 03 – Linha do tempo da inserção das modalidades PAC, FUMAC E FUMAC-P no fluxo operacional da Política de Combate à Pobreza Rural em Pernambuco.

Elaborada pelo autor. Fonte: Pernambuco (2006)

A análise de Trajetória da Dependência foi realizada com Levantamento primário e secundário. O secundário foi realizado através dos documentos oficiais dos Projetos (Manual de Operações, Manual do Beneficiário) realizados pelo Governo de Pernambuco e os relatórios de avaliação da Fundação Apolônio Salles de Desenvolvimento Educacional (FADURPE); da Fundação de Economia de Campinas (FECAMP) e do Instituto

Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA)⁷. Também foram analisados relatórios internacionais de avaliação realizados pelo Banco Mundial em Washington D. C. Por último também foram analisados documentos históricos da SUDENE disponíveis a partir do projeto de preservação e disponibilização do acervo produzido pelo Conselho Deliberativo da SUDENE (PROCONDEL).

A obtenção de dados primários começou pelas entrevistas realizadas com funcionários, gestores e membros da Diretoria da Unidade Técnica do Programa Estadual de Apoio ao Pequeno Produtor de Pernambuco (UT – PRORURAL), em sua sede localizada na cidade do Recife. Outros dados primários foram obtidos na área dos projetos através de levantamento.

3.3 Levantamento de campo

De acordo com o Governo de Pernambuco (2003) a modalidade de financiamento FUMAC - P é caracterizada como a mais descentralizada entre as modalidades existentes (PAC, FUMAC e FUMAC – P) da Política de Combate à Pobreza Rural. Sendo assim, como o objetivo do Estudo aqui proposto é analisar institucionalmente a descentralização da Política tornou-se necessária a análise da modalidade FUMAC – P no Estado de Pernambuco. A grande maioria dos subprojetos financiados via essa modalidade no Estado foram referentes ao município de Afogados da Ingazeira, portanto, o município foi escolhido para o Estudo de Caso. Muitas pesquisas relativas à nova teoria institucional no país usam o método do estudo de caso para analisar o arranjo institucional e as especificidades das inovações introduzidas nas políticas públicas.

A fase inicial da pesquisa de campo partiu da análise dos convênios estabelecidos no município⁸ que seriam, a propósito e de acordo com os relatórios oficiais, financiados através da modalidade FUMAC – P. A partir da análise da documentação dos Convênios foi percebido que a grande maioria deles não era firmada entre a UT/PRORURAL e o Conselho

⁷ O IICA presta assessoramento e assistência técnica internacional na implementação do PCPR e na realização de estudos de avaliação, monitoramento e aperfeiçoamento das estruturas administrativas responsáveis pela execução dos projetos nos estados. Tem prestado decisiva contribuição na realização de processos descentralizados de monitoramento e de gestão do PCPR, com a participação do movimento sindical e de organizações não governamentais.

⁸ A documentação dos convênios está disponível na Unidade de Documentação Técnica do Programa Estadual de Apoio ao Pequeno Produtor (UT – PRORURAL) no Recife.

Municipal (característica base para a configuração da modalidade FUMAC – P) e sim diretamente entre a UT/PRORURAL e as Associações beneficiárias (característica das modalidades PAC e do FUMAC). O que descaracteriza a modalidade FUMAC – P no município. Já que o Manual de Operações (2003) deixa claro que o FUMAC – P resulta de um convênio entre o UT/PRORURAL e o Conselho Municipal do município.

Durante todo o período do Projeto de Combate à Pobreza Rural (PCPR I) não houve convênios entre a UT/PRORURAL e o Conselho Municipal de Afogados da Ingazeira (Anexo I). Apenas em 2004, durante o Projeto de Combate à Pobreza Rural II (PCPR II), houve 01 convênio de número 0291/04 firmado entre a UT/PRORURAL e o Conselho Municipal de Afogados da Ingazeira (Anexo II). O Convênio 0291/04, assim como é caracterizado no Manual de Operações (2003), foi realizado através de um Plano Orçamentário Anual (POA) que compõe um conjunto de outros convênios que são avaliados e aprovados pelo Conselho Municipal anualmente. O conjunto dos outros convênios entre o Conselho Municipal e as Associações que seriam beneficiárias e que estão contidos no Convênio 0291/04 está listado abaixo (Quadro 03):

Quadro 03 – quadro ilustrativo das Associações beneficiárias

Associações	Subprojeto	Unidades
Desen. Comum, de Pau Ferro	Cisternas	14
Cooperativa de Produtores de Afogados da Ingazeira	Cisternas	25
Associação Cachoeira da Onça	Cisternas	13
Queimada Grande	Cisternas	10
Associação de São João Novo	Cisternas	10
Associação do Lajedo	Cisternas	17
Associação de São João	Cisternas	19
Associação da Santa Encruzilhada e Travessa dos Pereiros	Cisternas	09
Associação da Inveja	Cisternas	11
Associação Sato Antônio I	Banheiros	30
Pequenos Produtores de Caiçara	Banheiros	18
Produtores de Ovinos e Caprinos do Alto Pajeú	Banheiros	15

Fonte: UT/PRORURAL (Levantamento de Campo)

Ao todo foram 12 subprojetos conveniados que beneficiariam 12 Associações através do Convênio 0291/04 entre a UT/PRORURAL e o Conselho Municipal. Cada Associação beneficiada faz parte, obrigatoriamente, do Conselho Municipal de Afogados da Ingazeira. Cada Associação tem três membros com direito a participação no Conselho, são eles; o Presidente, o Vice Presidente e o Tesoureiro de cada Associação. Os três membros gestores das associações beneficiárias no Convênio 0291/04 formam o nosso universo de pesquisa, totalizando 36 membros (12 Associações x 03 membros cada). Foram entrevistados 25 representantes (Quadro 04) do universo de 36 membros gestores das associações beneficiárias. Optou-se por uma amostra não probabilística devido a dificuldade de acesso aos membros desse Conselho durante à época de execução do levantamento de campo, alguns desses representantes já tinham sido substituídos não tendo informação da execução do Subprojeto de sua Associação.

Quadro 04 – quadro ilustrativo do Levantamento de Campo

Entrevistados	Instrumentos	Método	Amostra
Associações beneficiadas pelo Convênio 0291/04	Questionário com perguntas abertas e fechadas	Entrevista individual	25

Fonte: Levantamento de Campo

Segundo Velasco e Díaz de Rada (1997) o levantamento de campo, em especial àquela aplicada em ambientes comunitários, é uma forma de investigação sociocultural que exige a utilização de um conjunto de procedimentos e normas que possibilitam a organização e a produção do conhecimento. Uma via para a execução desse trabalho de levantamento em comunidades é a técnica metodológica snowball, também divulgada como snowball sampling (“Bola de Neve”).

Essa técnica é uma forma de amostra não probabilística utilizada em pesquisas sociais onde os participantes iniciais de um estudo indicam novos participantes que por sua vez indicam novos participantes e assim sucessivamente, até que seja alcançado o objetivo proposto (o “ponto de saturação”). O “ponto de saturação” é atingido quando os novos entrevistados passam a repetir os conteúdos já obtidos em entrevistas anteriores, sem acrescentar novas informações relevantes ao levantamento. Portanto, a snowball (“Bola de Neve”) é uma técnica de amostragem que utiliza cadeias de referência, uma espécie de rede.

A discrepância entre o concreto, a realidade, do desenho institucional aplicado no

município e o abstrato, que está representado pelo desenho proposto nos relatórios oficiais apresentados pelo governo é a peça fundamental de análise. Para tanto, foi preciso dividir a análise de campo em dois momentos: consolidação das entrevistas individuais e coletivas, por categorias e a análise do conteúdo das entrevistas (fala dos entrevistados) a partir *das duas variáveis do modelo analítico*:

i) autonomia no processo decisório da escolha dos projetos comunitários ou subprojetos que serão conveniados no município.

ii) e autonomia na administração dos recursos dos projetos comunitários ou subprojetos;

Essas duas categorias escolhidas foram baseadas na principal diferença do FUMAC – P para o FUMAC (Figura 04). Segundo o Termo de Referência da Política de Combate à Pobreza Rural o FUMAC – P se diferenciava e se caracteriza como um subprograma mais descentralizado por possibilitar a autonomia do Conselho Municipal na administração dos recursos e no processo decisório da escolha dos subprojetos que seriam financiados. De acordo com o conceito de descentralização à transferência de uma esfera de governo para a outra, nesse caso do Estado para o município, seria o principal objetivo da descentralização. Portanto, pretendemos avaliar se o subprograma FUMAC – P cumpre sua proposta institucional e com seus objetivos de descentralização.

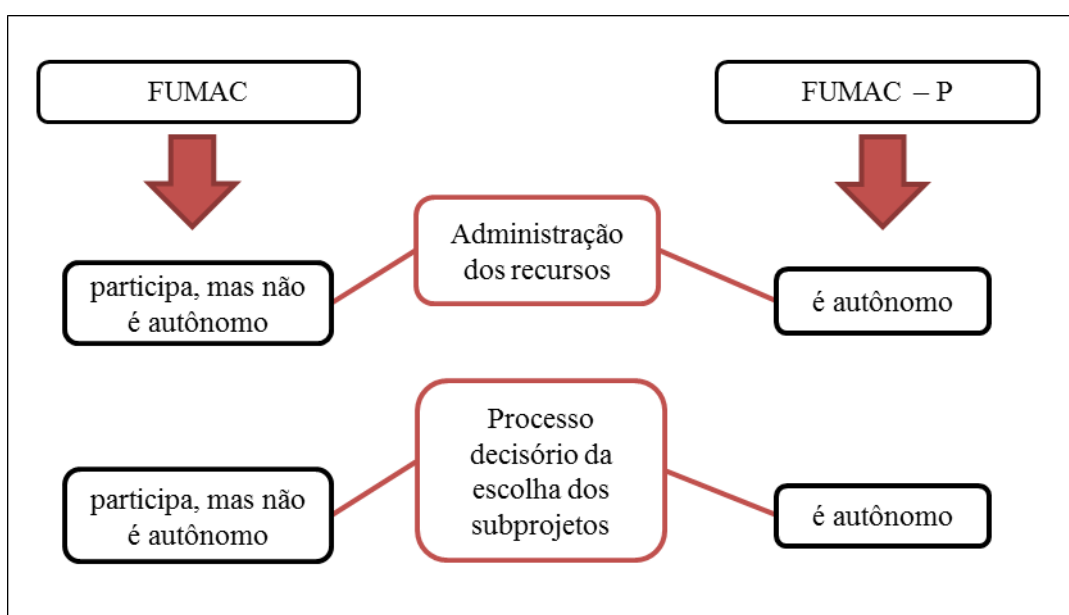


Figura 04 – Diferenças entre o FUMAC e o FUMAC – P relativas ao processo decisório da escolha dos projetos e administração dos recursos.

Fonte: Pernambuco (2003) adaptado pelo autor

3.4 Características do desenvolvimento social em Afogados da Ingazeira

O desenvolvimento da cidade de Afogados da Ingazeira data de 1870, época em que a edificação de casas cresceu. Já o município foi estabelecido em 01 de julho de 1909. Localizado no Sertão de Pernambuco, especificamente na microrregião do Pajeú, tem o terceiro melhor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da microrregião, perdendo apenas para os municípios de Triunfo e Serra Talhada. Fica situado a 386 km de distância da cidade do Recife. O município chegou a ser composto por quatro distritos; Afogados da Ingazeira (sede), Espírito Santo (atual município de Tabira), Ingazeira e Varas (atual município de Jabitacá). Atualmente não há mais divisões em distritos.

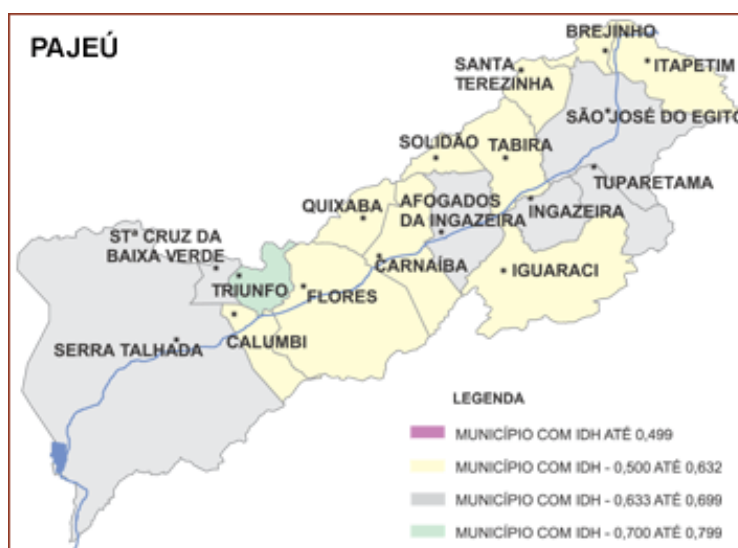


Figura 05 – Mapa da região do Sertão do Pajeú por IDH

Apesar do setor de comércio superar o de serviços, na geração de emprego formal, observa-se que, de acordo com os dados do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural sustentável do Sertão do Pajeú (BRASIL, 2011), o setor de serviços é o responsável pela maior parte do PIB do território, seguido pela indústria e, em último lugar, pela agropecuária. No entanto, essa atividade não é de menor importância, pois ocupa a maior parte da população economicamente ativa, concentrando o maior número de estabelecimentos, com 96,67% do total de estabelecimentos, gerando uma expressiva renda não monetária, pois a produção destinada ao autoconsumo muitas vezes é invisível nas estatísticas.

Esses dados ressaltam a importância do setor agropecuário como objetivo final das políticas públicas de combate à pobreza, já que o setor concentra a maior parte da população economicamente ativa do município que, em sua esmagadora maioria, não possui vínculo

empregatício e, portanto, não são beneficiados pelos direitos trabalhistas assegurados pelo emprego formal. O que os coloca em situação de vulnerabilidade social.

O município de Afogados da Ingazeira é caracterizado como Centro sub-regional B é uma categoria de cidade da hierarquia urbana do Brasil, definida pelo IBGE, que compreende cidades que exercem influência preponderante sobre os demais centros próximos, por se distinguir em bens, serviços, movimentos culturais, movimentos políticos etc. É subdividido em dois níveis, 1 e 2, sendo que, no primeiro, se enquadram 31 centros urbanos e, no segundo, 51, totalizando 82 centros sub-regionais.

A influência do município na Região do Pajeú pode ser explicada por sua efervescência social e política. Por exemplo, podemos citar o estabelecimento da Diocese de Afogados da Ingazeira erigida em 02 de julho de 1956, pelo Papa Pio XII, desmembrada da Diocese de Pesqueira, através da Bula Pontifícia "Qui volente Deo". O movimento da Igreja é, por muitos, apontado como o grande início das organizações populares naquela região.

Seguindo a trajetória de concentração de funções o município passou a ser sede de várias instituições representativas do poder público como a Gerência Regional de Educação, Gerência Regional de Saúde, o 23º Batalhão da Polícia Militar, o Sassepe, o Hospital Regional, a 24ª Ciretran Especial, ARE Secretária da Fazenda – PE, Unidade Avançada Corpo de Bombeiros, CREAS regional, Área Integrada de Segurança, além de outros, Possuindo instituições de nível superior

O Pajeú também é referência pela existência de um grande número de ONGs no Território e cooperativas de assistência técnica, de crédito e de agricultores. São exemplos: Cooperativa de Economia Solidária – ECOSOL; Casa da Mulher do Nordeste – CMN; DIACONIA Actaliança; Cooperativa dos Profissionais em Atividades Gerais – COOPAGEL; Centro Sabiá de Desenvolvimento Agroecológico; Centro de Educação Comunitária Rural – CECOR; Associação de Desenvolvimento Rural Sustentável da Serra da Baixa Verde – ADESSU.

Os movimentos sociais também são bastante atuantes no município, alguns participantes do Conselho Municipal de Afogados da Ingazeira: Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais – MMTR; Federação dos Trabalhadores Rurais de Pernambuco – FETAPE; Agência de Desenvolvimento Solidário da Central Única dos Trabalhadores – ADS/CUT; Comissão Pastoral da Terra – CPT; mais recentemente, a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar – FETRAF. Todas estas organizações

contribuem para pautar o debate sobre desenvolvimento e inclusão social, a partir de suas diversas contribuições e experiências concretas, que qualificam o processo do desenvolvimento territorial.

O Conselho Municipal de Afogados da Ingazeira foi a primeira instituição de democracia participativa vinculada ao município. Criado em 1995, com 17 membros, iniciou suas atividades na participação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) para o município. Em 1998 o Conselho é oficializado como Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR). Segundo o Levantamento de Campo durante o período de 1997 a 2001 foram financiados 31 subprojetos em afogados da ingazeira com a participação do CMDR, sendo 25 de infraestrutura, 03 sociais e 03 produtivos. E durante o período de 2002 a 2006 foram financiados 04 subprojetos, sendo 03 de infraestrutura e um Social, entretanto foram projetos de maior porte (PERNAMBUCO, 2003).

3.5 Relevância do Município de Afogados da Ingazeira para o Estudo

Após análise de Trajetória da Dependência (*Path Dependency*) da Política de Combate à Pobreza Rural entendeu-se que a introdução das modalidades de financiamento PAC, FUMAC e FUMAC – P são peças chaves na descentralização da Política de Combate à Pobreza Rural. Considerou-se, de acordo com as diretrizes do Banco Mundial (FECAMP, 2006), o FUMAC – P como o nível com maior descentralização dos Programas e, portanto, como a meta que deveria ser alcançada em todos os municípios participantes da Política.

Segundo Banco Mundial a modalidade do FUMAC – P estava reservada para os conselhos FUMAC que demonstraram capacidade de decisão eficaz. Afogados da Ingazeira é referência em participação social no Sertão do Pajeú e concentrou a grande maioria dos financiamentos do FUMAC – P. A outro município que também teve a experiência do FUMAC – P foi Mirandiba, entretanto, foi em um curto período de tempo e com um número bastante reduzido de financiamento.

Além do município de Afogados da Ingazeira ser o mais representativo dos municípios que participaram da modalidade de financiamento mais descentralizada (FUMAC – P) no estado de Pernambuco. O município é destaque internacional como o município pioneiro dos na participação dos Conselhos FUMAC – P. O município é citado, com um Box de Estudo de caso, em pelo menos dois documentos internacionais do Banco Mundial, são eles; World Bank (2001) e o World Bank (2004).

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Concepção e introdução do Fundo Municipal de Apoio Comunitário (FUMAC – P) nos Projetos de Combate à Pobreza Rural em Pernambuco.

Ação anti-pobreza é considerada a última fase do PAPP e é implantada em 1993. A partir desse período o PCPP passou a caracterizar-se como uma ação de caráter mais assistencial, nos moldes do Programa Solidariedad do México⁹, independente destas distintas estratégias de intervenção, o PAPP conservou o seu propósito de tecnificar a pequena produção e tornar o pequeno produtor um agente econômico especializado, estreitas com o mercado. Isto permaneceu como um traço que perpassou a trajetória do programa, mesmo a terceira fase classificada como assistencialista.

Nesse sentido cresceu a pressão dentro do PAPP para uma reformulação na direção da gestão descentralizada e participativa. A ideia de que o desenvolvimento passa, necessariamente, pelo fortalecimento das instâncias democráticas de participação nas políticas públicas começa a ganhar força no cenário político, partindo do exemplo de diversas regulamentações sobre a participação social nas políticas públicas encontradas na Constituição de 1988, pouco tempo antes da reformulação do PAPP. As agências multilaterais também tiveram importante papel nessa mudança de paradigma e foram fundamentais nas pressões para essa mudança de direção. Como exemplo, pode-se citar o estudo comparado do Programa Nacional de Solidariedade (PRONASOL), aplicado no México, em 1992, com o PAPP (JARA, 1998), que demonstrou o avanço da focalização, descentralização e participação social da experiência mexicana comparativamente aos resultados negativos da política de desenvolvimento rural em curso no Nordeste brasileiro. Isso revelava a potencialidade possível de ser alcançada, no PAPP, com a continuidade das reformulações (WORLD BANK, 2004).

Segundo Magalhães (2010) foi revelante o esforço e compromisso da equipe técnica do BIRD para a efetividade das mudanças no PAPP. Segundo a instituição era preciso levar às últimas consequências o processo de descentralização, afastando todo o complexo de agências governamentais que inviabilizavam o programa. As próprias comunidades deveriam executar

⁹ O Programa Solidariedad foi concebido pelo Banco Mundial e aplicado pelo Governo Mexicano. O Programa se propunha a realizar atividades assistenciais que visavam aliviar a pobreza de comunidades carentes do campo e das cidades.

os seus projetos e contratar a assistência técnica de que necessitassem. A dificuldade muitas vezes era política, porque seria difícil convencer as agências intermediárias, como a SUDENE, a sair do caminho (MAGALHÃES, 2010). Nesse sentido, Antônio Rocha Magalhães, à época Secretário Executivo do Ministério do Planejamento, descreve a missão executada pelo BIRD que mobilizou grande parte dos governadores à época no Nordeste para visita a realidade do Programa Nacional de Solidariedade (PRONASOL) no México:

“A missão do Banco me fez uma proposta. Eles sabiam que, no México, o Programa Solidariedade aplicava uma metodologia semelhante à que eu estava descrevendo. Foi a primeira vez que ouvi falar no Solidariedade. A chefe da missão do Banco, Kreszentia Duer, perguntou-me se eu concordaria em organizar uma missão de estudo ao México, para levar os tomadores de decisão do PAPP, no Brasil, a conhecerem de perto a experiência do Solidariedade. Com a concordância do Paulo Haddad e o apoio do Banco Mundial, levamos ao México autoridades de Brasília, o Superintendente da Sudene, os Governadores dos Estados. Na data da missão, o Paulo Haddad recebeu a incumbência de assumir o Ministério da Fazenda, com a saída do Gustavo Krause. Sobrou para mim coordenar a missão. Tratei de reunir os brasileiros logo que chegamos ao México, para discutir o que faríamos nos dias seguintes e para sentir o que os governadores esperavam da missão. Eles me disseram que se sentiam honrados com o convite do Ministério do Planejamento e do Banco Mundial para conhecer a experiência mexicana, mas não viam como poderiam aprender alguma coisa. Eles sabiam o que fazer, desde que não faltassem os recursos. O Governador José Agripino, do Rio Grande do Norte, expressou essa opinião, imediatamente acatada por todos os demais. Assim, iniciamos nossas reuniões no dia seguinte com poucas expectativas” (MAGALHÃES, 2010).

A intenção da delegação brasileira na visita ao PRONASOL, em parceria com o Banco Mundial, era observar os novos elementos introduzidos no programa mexicano, a fim de reaplicá-los no Brasil. A ferramenta de mudança era um novo canal de financiamento chamado de Fundos Municipais de Solidariedad, destinado a reforçar a capacidade de gerência local dos recursos. Introduzido em 1990, os Fundos Municipais de Solidariedad foram concebidos para demonstrar como um fundo gerido localmente pode ser uma alternativa de sucesso para a gestão de investimento rural. Eles destinam-se a ultrapassar muitos dos problemas associados à centralidade do planejamento e implementação de projetos de infraestrutura rural; a seleção, administração do orçamentação e execução de projetos seriam, segundo a proposta, realizadas pelos municípios locais e suas comunidades. O programa funcionou na maioria dos 31 estados do México e financiou mais de 75 mil projetos, ao longo dos quatro primeiros anos.

Depois de uma visita de campo ao Programa de solidariedade no México, governadores de estados do nordeste do Brasil e o BIRD decidiram, em 1993, reformular o PAPP. O programa reformulado oferece subsídios correspondentes a associações comunitárias rurais para usar em subprojetos de pequena escala elegíveis e à sua escolha. Dos subprojetos aceitos pelo programa, os beneficiários podem escolher aqueles que satisfaçam suas necessidades mais críticas; o PAPP reformulado tinha a proposta de funcionar através de três modalidades distintas de financiamento chamadas PAC, FUMAC e FUMAC – P que foram baseados nas diretrizes dos Fondos Municipales de Solidaridad (FMS) do PRONASOL, segundo o World Bank (2003).

As Características das modalidades de financiamento Programa de Apoio Comunitário (PAC), Fundo Municipal de Apoio Comunitário (FUMAC) e Fundo Municipal de Apoio Comunitário Piloto (FUMAC – P) surgidas no PAPP – R serão detalhadas nos próximos parágrafos:

O Programa de Apoio Comunitário (PAC) é uma estratégia de intervenção descentralizada que inaugura o direcionamento dos financiamentos para o desenvolvimento comunitário dos municípios. No Programa de Apoio Comunitário as comunidades rurais apresentam as suas propostas para financiamento diretamente aos governos estaduais através das unidades técnicas, sem maiores intermédios. Funcionários do governo do estado têm que aprovar e liberar os fundos para os subprojetos comunitários, trabalhando diretamente com os beneficiários ao longo do processo. Tenta-se, assim, reduzir o risco de que os recursos sejam perdidos para níveis intermédios na rede governamental.

O Fundo Municipal de Apoio Comunitário (FUMAC) é uma estratégia descentralizada de desenvolvimento comunitário que opera por meio da participação dos Conselhos Municipais. O Conselho Municipal tem a responsabilidade de processar iniciativas comunitárias, mediar interesses, negociar investimentos, desconcentrar tarefas, articular atores – e isso muda o perfil do “técnico de campo” que deve, necessariamente, envolver-se em processos políticos. De certo modo, os Conselhos Municipais formam uma institucionalidade em nascimento, que mexe com os processos de distribuição dos recursos sociais, devendo atuar na esfera política. Ao tratarmos de instituições, nos referimos a um sistema normativo que permite regular o comportamento das pessoas em sociedade; já com política, falamos de um conjunto de procedimentos e comportamentos que expressam relações de poder, procurando resolver conflitos quanto a bens públicos.

O Fundo Municipal de Apoio Comunitário Piloto (FUMAC – P) – o Banco Mundial qualifica como piloto os esquemas experimentais e os modelos que precisam de maturação – é uma estratégia de desenvolvimento local que procura municipalizar o desenvolvimento comunitário, fazendo com que o Conselho Municipal assuma a responsabilidade de gerenciar os processos ocasionais de desenvolvimento, gerenciamento e controle da execução dos subprojetos comunitários financiados. FUMAC – P, nesse sentido, expressa a tentativa de implementar um processo de aprendizado político-social e uma tentativa de mudança na cultura política, procurando vincular o processo de desenvolvimento comunitário ao sistema municipal (WORLD BANK, 2003).

Abaixo a Figura 06 expõe a graduação de *descentralização* das três modalidades de financiamento PAC, FUMAC e FUMAC – P. Por ser graduada como de maior descentralização a modalidade FUMAC – P é peça fundamental na análise da trajetória de descentralização da Política de Combate à Pobreza Rural em sua totalidade.

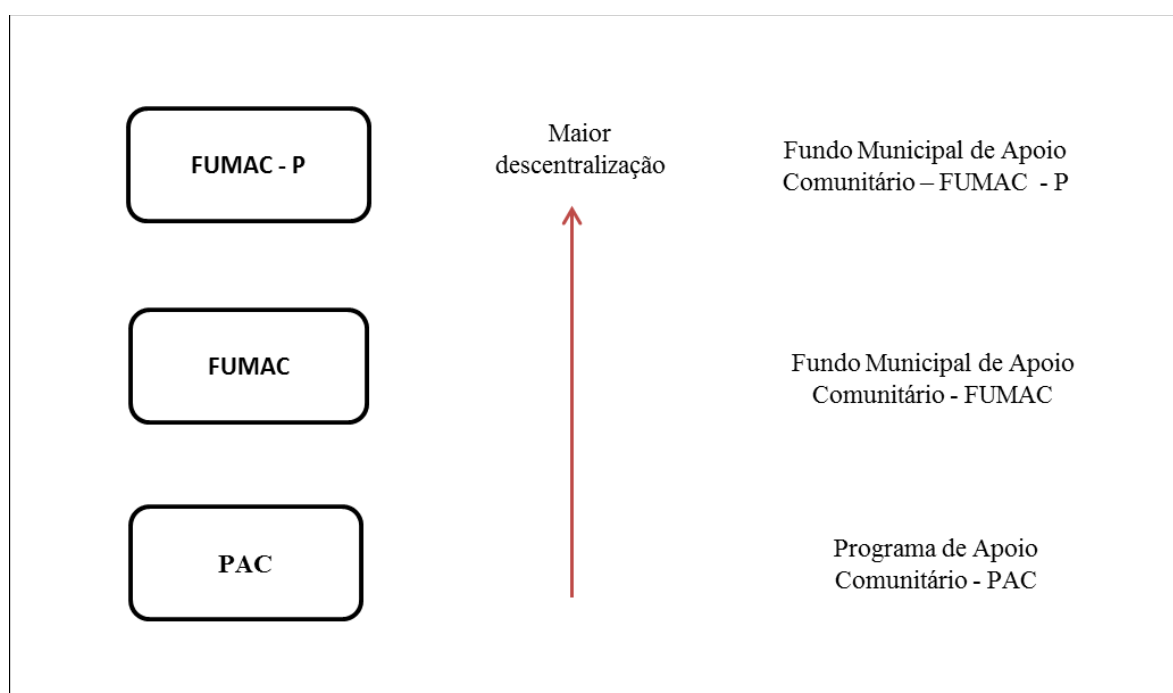


Figura 06 – Níveis de descentralização das modalidades de financiamento dos Projetos de Combate à Pobreza Rural.

Fonte: World Bank (2002)

No Figura 07 são expostos os processos de financiamento da modalidade Programa de Apoio Comunitário (PAC). Considerada, de forma técnica, a mais simples modalidade de todas, tem como característica principal que a associação apresenta o projeto diretamente para

a UT/PRORURAL que, após recebê-lo, tem a função de analisar e depois aprovar ou rejeitar a proposta. Caso aprovada, a Unidade Técnica autoriza a liberação da verba que cai diretamente na conta especial aberta pela associação, depois de firmado o termo de acordo operacional especificado em contrato. A partir desse momento, a obra deve ser iniciada, com o prazo máximo de um ano para ser concluída. Nesse tempo, a Unidade Técnica tem o dever de supervisionar e avaliar a obra através das prestações de contas disponibilizadas pelas Associações.

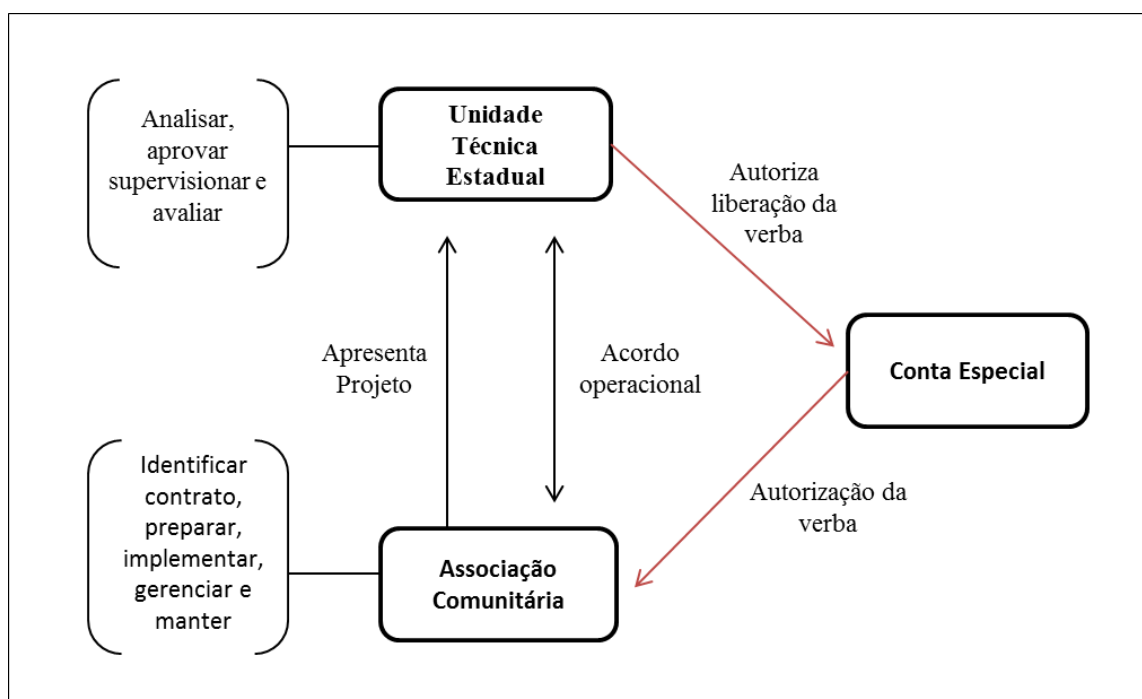


Figura 07 – Fluxo operacional da modalidade de financiamento PAC.

Fonte: World Bank (2002)

Segundo o Manual de Operações (1996) há ascensão dos financiamentos no município da modalidade PAC para a modalidade FUMAC quando são consideradas satisfatórias todas as condições de permanência no PAC (participação comunitária, legitimidade das demandas e sustentabilidade dos investimentos). E, além disso, quando o poder público municipal, as Associações Comunitárias e outros segmentos da sociedade local demonstrarem efetivo interesse em adotar os procedimentos de decisão participativa requeridos pelo FUMAC.

Na Figura 08, exemplifica a dinâmica institucional da modalidade Fundo de Apoio Comunitário (FUMAC). Nessa modalidade é introduzido o Conselho Municipal no processo de financiamento; caracterizado como mais desejável que a modalidade PAC, pelo Banco Mundial, o FUMAC introduziu o conceito de participação social no PCPR I. O processo se

desenvolve da seguinte forma: A Associação envia o subprojeto comunitário para o Conselho que aprova segundo suas prioridades no município. Após isso, entrega os subprojetos selecionados diretamente para Unidade Técnica Regional que executa o PCPR, em Pernambuco a UT/PRORURAL, no prazo estabelecido pelo calendário de recebimento. Procede-se a análise dos subprojetos comunitários, pela Unidade Técnica, e, caso não haja nenhuma pendência, ele passa para análise de convênio pela Diretoria de Projetos da Unidade Técnica do UT/PRORURAL. Passado esse processo se estabelece um cadastro e a liberação dos recursos do PCPR para início das atividades dos subprojetos. Caso haja pendências, o subprojeto comunitário é devolvido para as Associações resolverem as pendências e reenviarem o subprojeto comunitário, no novo prazo estabelecido.

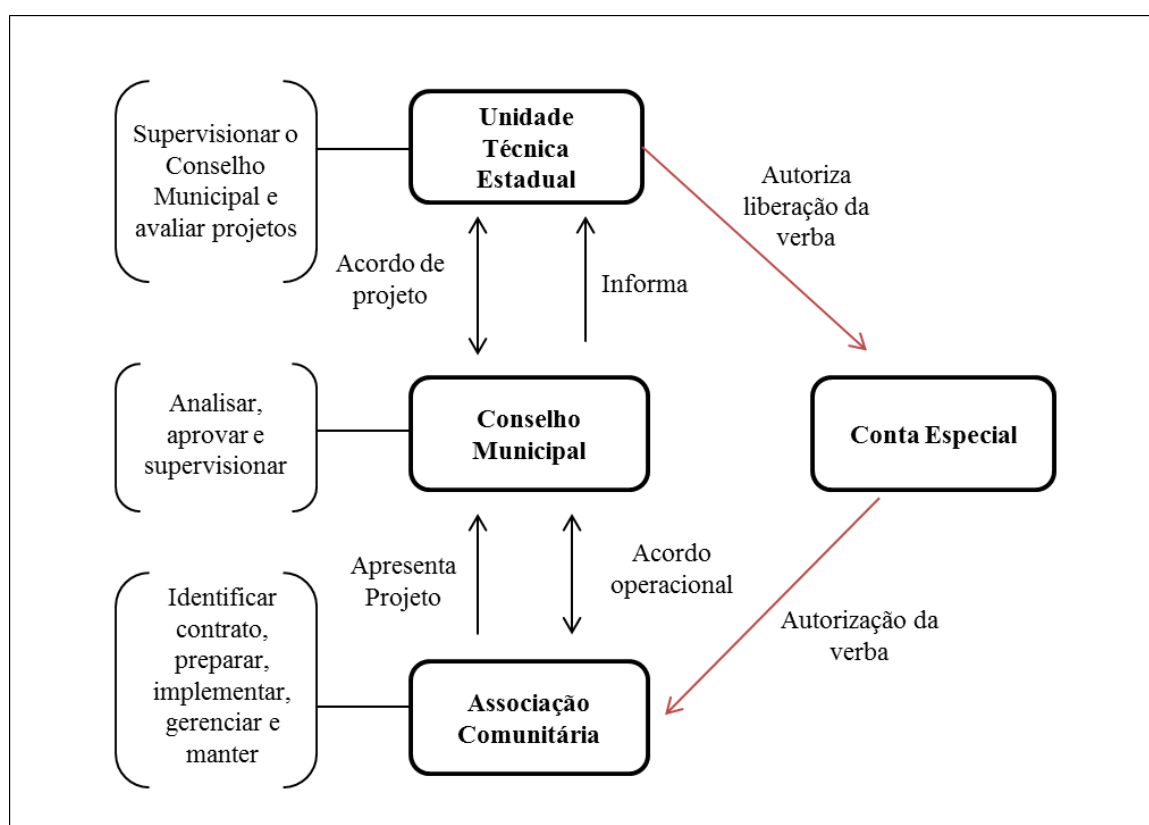


Figura 08 – Fluxo operacional da modalidade de financiamento FUMAC.

Elaborada pelo autor. Fonte: World Bank (2002)

Segundo o Manual de Operações (1996) ascenderá para o FUMAC – P os municípios com o maior grau de desempenho no Projeto. Considerando os níveis de participação, de legitimidade, de efetivo co-financiamento por parte das Associações beneficiárias e de

participação interesse dos poderes públicos municipais no funcionamento dos Conselhos Municipais. A seleção inicial para a modalidade Piloto seria para um total de 02 municípios¹⁰.

¹⁰ Segundo o Levantamento de Campo dos registros da UT/PRORURAL houve apenas 02 municípios que participaram do FUMAC – P durante as existências do PCPR I e PCPR II. Primeiro o município de Afogados da Ingazeira e depois o de Mirandiba também localizado no Sertão do Estado.

A Figura 09 exemplifica a dinâmica institucional da modalidade Fundo Municipal de Apoio Comunitário Piloto (FUMAC – P) que é a mais recomendada pelo Banco Mundial, pois tecnicamente é a que tem o maior grau de descentralização segundo a Instituição. O fluxo operacional do FUMAC – P é bastante semelhante ao do FUMAC, a importante diferença entre eles é a autonomia financeira na administração dos recursos e a autonomia na escolha dos subprojetos financiados no Município. Nessa modalidade, é contemplado o Plano Orçamentário Anual, no qual o Conselho faz um planejamento dos subprojetos que necessitam de recursos e qual seria a verba necessária para realizá-los. Esse mecanismo tem a participação das Associações, representadas no Conselho, e por técnicos da Unidade Técnica do Programa. A partir da aprovação pelo Plano Orçamentário Anual, o Conselho Municipal começa a escolher entre os subprojetos comunitários existentes, junto com a comunidade, quais subprojetos que serão contemplados no município, de forma independente do órgão central de execução do PCPR que é a Unidade Técnica de Recife (FADURPE, 2000).

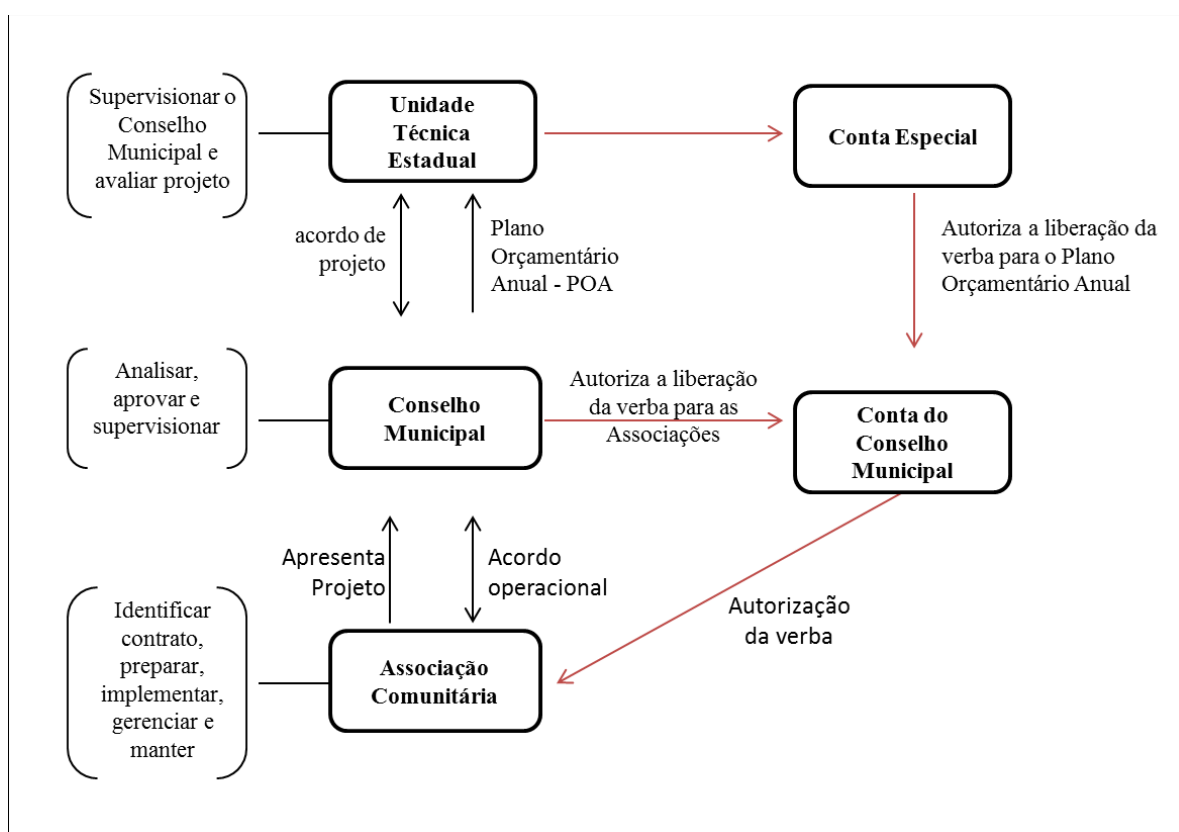


Figura 09 – Fluxo operacional da modalidade de financiamento FUMAC – P.

Elaborada pelo autor. Fonte: World Bank (2002)

Abaixo, no Quadro 05, estão as atribuições e as responsabilidades dos agentes do FUMAC – P. Cada agente tem um papel importante no funcionamento do FUMAC – P. Se um desses agentes falha, ou não faz o planejado, prejudica toda o fluxo operacional do programa, já que muitas das funções e responsabilidades dos agentes são dependentes um dos outros.

Quadro 05 – Perfil das atividades que compõe a modalidade do FUMAC – P

ASSOCIAÇÕES	CONSELHOS MUNICIPAIS	UT/PRORURAL
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Identifica as necessidades da comunidade ➤ Prioriza por ordem de necessidades as demandas da comunidade ➤ Elabora os subprojetos ➤ Elege o Comitê de Controle ➤ Recebe recursos do subprojeto e/ou Conselho ➤ Executa a Obra ➤ Elabora relatórios de progresso e execução ➤ Elabora a prestação de contas e envia a Unidade Técnica 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Seleciona as comunidades mais pobres ➤ Prioriza as demandas das comunidades mais pobres ➤ Elabora o plano de ação do Conselho ➤ Analisa, aprova ou rejeita os subprojetos das comunidades ➤ Libera/aloca os recursos às Associações ➤ Acompanha e fiscaliza a execução de subprojetos financiados ➤ Presta assessoria as associações ➤ Elabora a prestação de contas 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Analisa e aprova os planos de ação dos Conselhos ➤ Aloca os recursos às Associações e Conselhos ➤ Acompanha a alocação dos recursos para as associações e Conselhos ➤ Presta assistência técnica e capacitação aos Conselhos

Fonte: FADURPE (2005)

Seguiremos com as ações das Políticas de Combate À Pobreza Rural nos Estados e o emprego dos mecanismos de descentralização.

Em todos eles, PAC, FUMAC E FUMAC-P, um dos requisitos para recebimento de recursos do PCPR é a formação de associações legalmente constituídas que representem as

comunidades que recebem financiamento para projetos. Essa associação também deve aceitar a responsabilidade pela operação e manutenção do investimento e apresentar uma contrapartida em serviços, materiais ou dinheiro, equivalente a 10% do financiamento.

Também há um fundo para a manutenção dos conselhos que é constituído de 3% do total de recursos financiados para os subprojetos comunitários. Sendo 2% destinados para atividades e assistência técnica e treinamento e 1% para o custeio de supervisão aos projetos.

Apesar das concepções das modalidades de financiamento PAC, FUMAC e FUMAC – P terem sido introduzidas ainda no PAPP – R os resultados do FUMAC e FUMAC – P foram praticamente nulos durante o período Programa. A expressiva maioria dos subprojetos financiados foi através da modalidade PAC, ou seja, os convênios eram realizados diretamente entre a UT/PRORURAL e as Associações. Essa modalidade desburocratizou o processo de financiamento, eliminando as várias instâncias administrativas por quais passavam o processo operacional do PAPP.

Na prática a centralização político-institucional continuou como uma realidade do PAPP – R. As instituições do âmbito federal, Ministério da Integração e SUDENE, mantinham o processo decisório em suas mãos, o que muitas vezes levava aos mesmos erros do passado. O avanço ficou por conta do Programa de Apoio Comunitário (PAC) que foi responsável pela totalidade dos financiamentos dos subprojetos comunitários e contribuiu para a regulamentação das Associações beneficiárias em Pernambuco. Nesse quesito, o PAPP - R teve êxito; em seu período de vigência a maior parte das Associações comunitárias participantes das ações de combate à pobreza rural do Estado foi formalizada (FECAMP, 2005).

4.2 Evolução e aplicabilidade do Fundo Municipal de Apoio Comunitário (FUMAC – P) nos Projetos de Combate à Pobreza Rural

Nós próximos tópicos serão analisados os resultados encontrados na pesquisa documental e no levantamento de Campo sobre a aplicabilidade dos Fundos Municipais de Apoio Comunitários do estado de Pernambuco. A análise inicia com o Projeto de Combate à Pobreza Rural I e se estende até o Projeto de Combate à Pobreza Rural II 1º e 2º fase.

4.2.1 Projeto de combate à Pobreza Rural I – PCPR I (1997 – 2001)

A partir do Projeto de Combate à Pobreza Rural I cresceu a pressão para maior participação das modalidades referentes aos Fundos Municipais de Apoio Comunitário FUMAC e FUMAC – P na Política. Deste modo, foram identificadas três frentes de pressão para maior participação dos Fundos. A primeira vinha do Banco Mundial que era quem capitava os recursos para serem aplicados nos Fundos Municipais de Apoio Comunitário. A não aplicabilidade dos fundos reduzia a sua capacidade de arrecadação e ameaçava a credibilidade da instituição e também a disponibilidade de recursos para os Projetos futuros.

A segunda frente de pressão foi composta pelas diretrizes das políticas nacionais de ajuste e reforma do Estado. Um exemplo disso foi do PCPR I no Programa Comunidade Solidária (PCS) inaugurado no Brasil em 1997 pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso (1994 – 1998) (PERES, 2005). O PCS estava de acordo com as concepções que vinham sendo desenvolvidas e aplicadas pelo Programa Nacional de Solidariedad no México que já utilizava os modelos dos então chamados Fondos Municipales de Solidariedad (FMS) que são equivalentes ao FUMAC e FUMAC – P que vinham sendo desenvolvidos no Brasil, porém não aplicados. (WORLD BANK, 2003).

A terceira frente de pressão era composta pela própria burocracia do Estado de Pernambuco. Pois era necessário ajustar a realidade com o que era acordado nos contratos de empréstimos firmados com o Banco Mundial. Segundo o Manual de Operações (1998) do PCPR I o FUMAC deveria ter uma participação de 80%, o FUMAC – P em 15% e o PAC deveria ser reservado apenas a casos emergenciais.

Entretanto a expressiva maioria dos subprojetos comunitários continuou sendo financiados através da modalidade do Programa de Apoio Comunitário (PAC). Cerca de 60% (Figura 10) do valor total dos financiamentos foi através do PAC o que significa a baixa participação dos Conselhos Municipais no Projeto. Entretanto indica um avanço na formação das associações comunitárias, o primeiro estágio para a efetiva participação dos Conselhos Municipais. Isso representa o incrementalismo do Projeto que resulta nas dificuldades da realidade da grande maioria dos municípios do Nordeste; pouca organização social.

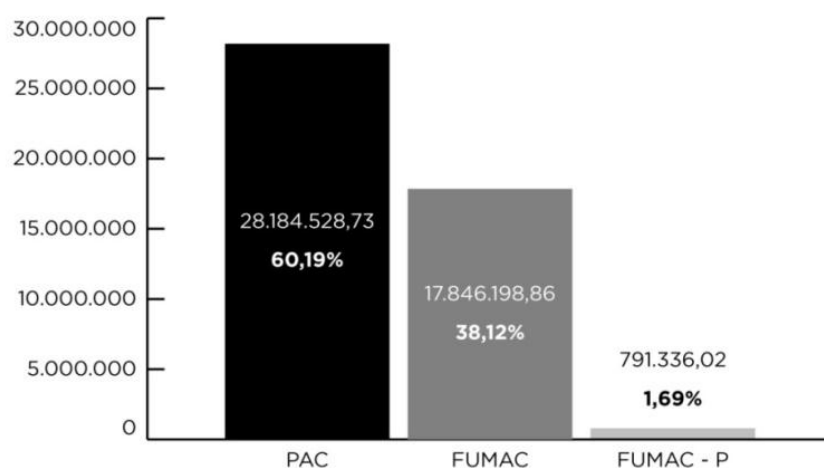


Figura 10 – Porcentagem das diferentes modalidades de financiamento de subprojetos comunitários do PCPR I em Pernambuco (1996 – 2001).

Fonte: Pernambuco (2001)

A análise incremental proporciona afirmar que houve avanços no PCPR I na regulamentação dos Conselhos Municipais. A proposição pode ser explicada pela utilização da modalidade FUMAC em 38% do valor total dos subprojetos financiados. Apesar de não ter sido a modalidade mais expressiva, como diz o Manual de Operações, o FUMAC indicou uma predisposição da regulamentação dos conselhos municipais no Estado. O PCPR I pode ser considerado um período de transição das ações de combate à pobreza rural. O FUMAC – P representou 1,69% do total financiado para os subprojetos comunitários e restringiu sua atuação ao município de Afogados da Ingazeira.

A partir da análise dos convênios estabelecidos nos subprojetos do PCPR I constatou-se que o convênio era realizado diretamente com as associações, diferentemente do que estava previsto no Manual de Operações (2003) do Projeto que indica que o convênio deveria ser firmado junto ao Conselho Municipal. Esse fato inviabiliza a participação do Conselho na administração direta dos recursos. O arranjo institucional do FUMAC – P durante o PCPR I no município de Afogados da Ingazeira se aproxima da modalidade FUMAC, descaracterizando a diferenciação do FUMAC – P.

Apesar de o componente FUMAC – P, na teoria, trazer o programa ainda mais perto das condições ótimas para a escolha social proporcionando mais descentralização do Projeto. Apenas o município de Afogados da Ingazeira participou da modalidade no PCPR I. Portanto esse dois municípios concentraram os financiamentos através da modalidade FUMAC – P, já que eram os únicos que realizavam o Plano Orçamentário Anual (POA) o que os dava, na teoria, autonomia no processo decisório e na administração dos recursos previamente

acertados com o Plano. Dos dois municípios participantes o de Afogados da Ingazeira concentrou a expressiva maioria dos subprojetos comunitários conveniados durante o PCPR I.

4.2.2 Projeto de Combate à Pobreza Rural II – PCPR II (2002 – 2007)

O Projeto de Combate à Pobreza Rural II foi iniciado em 2002¹¹ ainda no primeiro mandato do Governo Jarbas Vasconcelos (1999-2003). Nesse período houve a tentativa de mudança do nome de Projeto de Combate à Pobreza Rural para Projeto Renascer na tentativa de desvinculá-lo da antiga gestão que implementou o Projeto no Estado em 1997, vinculada ao governador Miguel Arraes (1995-1998). Apesar da mudança de nome o PCPR II continuou com sua estrutura praticamente inalterada.

Segundo Pernambuco (2006) a modalidade de financiamento PAC que representava 73% dos recursos financiados no PCPR I passou a apenas 1% a partida de 1º fase do Projeto. Esse 1% foi relativo às situações emergenciais de financiamento. Já a modalidade de financiamento FUMAC foi responsável pela grande maioria das operações durante toda a 1º fase do Projeto de Combate à Pobreza Rural II.

O PCPR II 1º fase trouxe a consolidação da modalidade de financiamento FUMAC no estado. Esse amadurecimento do FUMAC vinha acontecendo desde o PCPR I o que indica o efeito incremental dos Fundos de Municipais de Apoio Comunitário na evolução das ações de combate à pobreza rural em Pernambuco. Essa nova configuração distributiva dos Fundos comunitários trouxe novas perspectivas para as ações de combate à pobreza rural do Estado. Com a absoluta predominância dos financiamentos via FUMAC os resultados do PCPR II 1º Fase indicam que os Conselhos Municipais proliferaram-se no Estado, já que a prerrogativa para os financiamentos via o FUMAC é a constituição legal dos Conselhos Municipais. Sendo assim, essa segunda fase do Projeto representou a introdução dos conselhos Municipais no fluxo operacional do Projeto.

Nesse sentido, Abramovay (2001) afirma que a inserção dos Conselhos Municipais nas políticas públicas do Estado brasileiro constitui a mais importante inovação institucional nas políticas públicas ocorridas nas últimas décadas no país. O autor também aponta que a

¹¹ O Projeto de Combate à Pobreza Rural II foi dividido em duas fases, previstas no contrato de empréstimo com o Banco Mundial (Contrato nº 1728 – BR). A primeira fase do PCPR II no estado envolveu a metade dos recursos indicados (incluindo os provenientes dos empréstimos do Banco Mundial, as contrapartidas estaduais e as contribuições dos beneficiários.) e durou de 2002 até 2007. A segunda fase envolveu a outra metade dos recursos e compreendeu o período de 2007 até 2010.

maioria dos estudos sobre o tema enfatiza a precariedade da participação social nessas instituições, mas reconhece sua importância incremental na mudança cultural da política participativa no Brasil.

Segundo o Manual de Operações (2003) do PCPR II a modalidade de financiamento FUMAC - P deveria resultar em 15% do valor dos financiamentos dos subprojetos em Pernambuco. Apesar da tendência ao aumento da descentralização institucional com o avanço quantitativo do FUMAC em detrimento do PAC. A modalidade FUMAC – P que é caracterizada como a mais descentralizada das três existentes teve baixa aderência no Estado.

A meta estabelecida de 15% do valor dos financiamentos serem através do FUMAC – P provavelmente não foi alcançada, já que o FUMAC – P foi extinto em 2005 (PERNAMBUCO, 2006), antes mesmo de o Projeto ser concluído. Por este motivo não foi encontrada nenhuma avaliação do FUMAC – P após sua extinção. Não há números oficiais sobre os resultados do FUMAC – P na 1ª fase do PCPR II. A falta de avaliação do FUMAC – P após sua extinção resulta da falta de interesse do Governo do Estado na continuação da modalidade. Também ficam claros os condicionantes das pesquisas de avaliação que foram realizadas por órgãos que tinham relação direta com a política aplicada ou foram contratadas para fazer a análise e tinham que responder diretamente ao Governo do Estado. Essa conjuntura prejudica as avaliações isentas dos Projetos, como podemos observar com a falta de avaliação do FUMAC – P assim que a modalidade deixa de ser utilizada.

Ainda segundo o Manual de Operações (2003) do PCPR II o FUMAC – P deveria continuar a ser executado como projeto experimental piloto, mas deveria ser ampliado a, pelo menos, 14 municípios adicionais. Entretanto somou-se ao município de Afogados da Ingazeira na participação do FUMAC – P apenas o município de Mirandiba, localizado na região do Sertão Central. Porém, esse avanço não pode ser caracterizado como uma tentativa de expansão da modalidade pelo Governo do Estado e sim uma realocação dos recursos para um município de baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) seguindo as diretrizes do Programa Governo nos Municípios, tentando assim atingir melhores resultados de focalização do Projeto. Já que o IDH de Afogados da Ingazeira é considerado médio. Esse tema será tratado a seguir.

A partir do Projeto de Combate à Pobreza Rural II (PCPR II) cresce a influência das diretrizes do conceito de desenvolvimento microrregional em comparativo com o conceito de desenvolvimento municipal. Esse deslocamento das políticas públicas da esfera municipal para a intermunicipal foi uma tendência que começou a amadurecer aos fins dos anos 1990,

caracterizando o novo enfoque rural das políticas de Estado. Segundo Abramovay (2001) o entendimento era de que o desenvolvimento não seria definido em uma escala apenas (ou na local, ou na territorial), o que acaba por escamotear um controle social estado-centrista que consolida relações multiescalares de poder que sustentam uma dinâmica capitalista de reprodução do espaço.

Apesar de partir de outra abordagem, na qual reconhece em certo grau a eficiência municipal nas decisões políticas e administrativas que lhe concernem, Abramovay (2001) também questiona se o recorte municipal é mesmo o mais apropriado para os processos de desenvolvimento ao afirmar que “local” não deve ser confundido com “municipal”. Esta constatação será uma das bases para o debate de territorialização das políticas de desenvolvimento rural.

O PCPR II foi bastante influenciado pelo Programa Governo nos Municípios (PGM). O Programa Governo nos Municípios busca construir uma gestão compartilhada de governo, expressão prática e concreta de uma das quinze Linhas de Ação do Programa de Governo de Jarbas Vasconcelos (1999-2002) denominada de Participação, Descentralização e Transparência para uma Gestão Pública e Democrática. Através desse programa, o governo do Estado pretendia discutir e definir com a sociedade e os governos locais as prioridades de desenvolvimento municipal e microrregional, articulando as ações para um desenvolvimento descentralizado.

O grande avanço do Programa Governo nos municípios foi de caráter microrregional. Nesse sentido o Programa instituiu 12 Regiões de Desenvolvimento Regional no Estado, além de fóruns regionais de políticas participativas tentando incluir a sociedade civil e o poder público local no processo de tomada de decisões (CONDEPE FIDEM, 2004). A partir da divisão das 12 Regiões de Desenvolvimento Regional o PCPR II tentou se adaptar a essas novas diretrizes. Portanto, a unidade técnica do Programa Estadual de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (UT/PRORURAL) em articulação com a Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (Condepe/Fidem)¹² inicia a expansão das unidades técnicas de execução do PCPR II no território pernambucano. Inicialmente são reestruturadas oito novas unidades técnicas regionais nos municípios de Petrolina, Salgueiro, Arcoverde, Garanhuns, Limoeiro, Palmares, Caruaru e Recife.

As novas unidades tentaram dar mais dinamismo à administração do PCPR II, que se

¹² A Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco (Condepe/Fidem) é uma autarquia da Administração Indireta do Estado, vinculada à Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag).

concentrava nas ações referentes à região metropolitana do Recife através de sua unidade técnica o que dificultava o contato com as comunidades locais de outras regiões do estado. Deste modo, as novas unidades técnicas regionais tinham o intuito de dar suporte à base municipal. O objetivo da descentralização técnica foi ter mais proximidade física com as comunidades dos projetos financiados. Esse movimento deixa clara a estratégia de desconcentração administrativa do governo do Estado de Pernambuco. Tida muitas vezes como a primeira fase da descentralização, a desconcentração traz uma série de benefícios estruturais para as comunidades a partir da maior proximidade dos órgãos públicos com a comunidade local. Entretanto, muitas vezes a desconcentração de instâncias maiores, como governo do estado, pode diminuir a autonomia dos municípios na gestão das políticas públicas.

A política de desenvolvimento ganha cada vez mais espaço nas ações de combate à pobreza rural em Pernambuco. A 2ª Fase do Programa de Combate à Pobreza Rural (2007 - 2010) e o Programa Pernambuco Rural Sustentável (2011 – 2017) seguiram a perspectiva do desenvolvimento territorial. Sendo assim, ao invés de concentrar os esforços de participação na esfera municipal os Projetos que vieram depois de 2007 tentaram focar no fortalecimento da participação territorial, com a criação de Fóruns Regionais e Planos de Desenvolvimento Regional.

A pouca, ou nenhuma, ênfase dada à modalidade FUMAC – P caracterizou o descompromisso do Governo do Estado com o desenvolvimento desse mecanismo de participação social idealizado pelo Banco Mundial. No tópico a seguir serão verificados os efeitos dessa Política de descentralização via FUMAC – P no município de Afogados da Ingazeira.

4.3 Análise institucional da eficácia do Fundo Municipal de Apoio Comunitário Piloto (FUMAC – P) em Afogados da Ingazeira

Segundo o Manual de Operações (1996) do PAPP – R o FUMAC – P difere do FUMAC pelo fato de que os recursos serão administrados diretamente pelos Conselhos Municipais, ou seja, além de exercer todas as atividades de um conselho do FUMAC, os do FUMAC – P administrarão os recursos resultantes de um convênio entre a UT/PRORURAL e o Conselho Municipal e de um conjunto de convênios entre o Conselho Municipal e as Associações beneficiárias, essas que foram o universo do levantamento de campo

exemplificado abaixo. Portanto analisa-se a eficácia do FUMAC – P de acordo com as *duas variáveis do modelo analítico adotado*, que o diferem do FUMAC; *a autonomia no processo decisório*; e *a administração dos recursos destinados ao financiamento dos subprojetos comunitários*.

4.3.1 Segundo a autonomia no processo decisório dos subprojetos financiados

A tabela 02 resume a avaliação do grau de participação do Conselho Municipal na elaboração do Plano Orçamentário Anual do convênio 0291/04. A grande maioria, 86% citou a participação do Conselho Municipal como indiferente na elaboração do Plano Orçamentário Anual. Dentre os entrevistados, 52%, avaliam que os subprojetos que seriam financiados já vinham estabelecidos pela Unidade Técnica do Recife. Ainda para 47% dos ouvidos existia a participação do conselho, mas basicamente o Conselho tinha um papel consultivo e não decisório.

Tabela 01 – Grau de participação no processo decisório dos projetos conveniados

Avaliações	Quantidade de vezes que foram citados	(%)
Indiferente – (tudo dependia da Unidade Técnica)	20	86,9
Baixo – (geralmente tudo já vinha definido do Recife)	12	52,1
Médio – (Conselho Municipal tinha um papel consultivo)	11	47,8
Alto – (Conselho Municipal participava bastante)	03	13,0
Total	25	100

Fonte: Levantamento de Campo

Neste sentido, estes atores apontam para a necessidade de um acompanhamento técnico e pedagógico, realizado por mediadores governamentais e não governamentais, que ajude as comunidades a inserir suas demandas em um plano articulado de ações que vise a médio e longo prazo, a superar as carências atuais. Outros entrevistados ressaltam que a demanda atualmente existente, na verdade, não é tão espontânea como pode parecer, na medida em que, na prática, já existem diversos mediadores, formalizados ou não, que surgem face à falta de organização e capacitação das comunidades locais e que acabam influenciando a demanda.

A complexidade na formulação de subprojetos e o nível de exigência estabelecido por alguns Fundos, cujos beneficiários têm baixo nível educacional, vêm gerando dependência em relação aos técnicos externos. A avaliação de alguns desses Fundos evidencia que essa dependência abre espaço não apenas para a criação do que foi denominado de 'indústria projetista' como também para o surgimento de 'técnicos' com vínculos a interesses políticos explícitos (escritórios de políticos), que terminam por distorcer os objetivos do Projeto, restringindo a participação das comunidades na formulação dos subprojetos e desvinculando a demanda dos beneficiários (BANCO MUNDIAL, 2001).

4.3.2 Segundo a autonomia na administração dos recursos de financiamento.

A administração dos recursos financeiros é central na modalidade de financiamento do FUMAC – P no PCPR já que esses pontos, junto com a elaboração do Plano Orçamentário Anual, marcam a diferença entre o subprograma FUMAC e FUMAC – P. A autonomia na administração dos recursos pelo Conselho Municipal seria o mais alto ponto de descentralização do PCPR. Entretanto, quando perguntados qual seria a avaliação da participação do Conselho Municipal na administração dos recursos destinados aos subprojetos (tabela 03) 60% dos entrevistados afirmaram que o Conselho Municipal apenas fiscalizava a alocação dos recursos.

Tabela 02 - Grau de participação na administração dos recursos dos convênios

Avaliações	Quantidade de vezes que foram citados	(%)
Regular – (apenas fiscalizava)	14	60,0
Indiferente – (quem administra é a Unidade Técnica)	10	43,5
Negativa – (gerava mais burocracia para o recebimento)	07	30,0
Positiva – (facilitava o recebimento)	05	21,7
Total	25	100

Fonte: Levantamento de Campo

Ainda 43% disseram ser indiferente a participação do Conselho na administração dos recursos dos subprojetos do PCPR, afirmando que era o UT/PRORURAL quem administrava os recursos e decidia sobre a liberação dos recursos assim como a prestação de contas. E, por

último, 30% dos entrevistados afirmaram ser negativa a participação do Conselho Municipal, segundo eles o Conselho gerava mais burocracia na liberação dos recursos o que dificultava a execução da obra na comunidade beneficiada.

A dificuldade na prestação de contas dos convênios entre o Conselho Municipal e as Associações através do Plano Orçamentário Anual foi constantemente citada como uma dificuldade encontrada pelos membros do Conselho durante a execução dos subprojetos. Se antes o Conselho Municipal não tinha muita responsabilidade sobre a prestação de contas das Associações, na dinâmica do FUMAC – P, agora era necessário um controle muito maior. O que muitas vezes estava além da capacidade técnica do Conselho Municipal.

4.4 Arranjo institucional do FUMAC – P em Afogados da Ingazeira

O O arranjo institucional encontrado em Afogados da Ingazeira foi montado a partir do comparativo entre a pesquisa de análise de trajetória explicativa do FUMAC – P (análise de documentos e entrevistas no UT/PRORURAL) e a avaliação desse Fundo no município de Afogados da Ingazeira realizada a partir das entrevistas no COMDRUR.

A partir do Levantamento de Campo do convênio 0291/04 entre a UT/PRORURAL e o Conselho Municipal de Afogados da Ingazeira foi constatado a introdução de mais um agente institucional, não previsto, no fluxo operacional do Projeto. A nova instituição introduzida foi o Comitê de Desenvolvimento Municipal Renascer (Comitê Renascer). Segundo o Manual de Operações (2003) o Comitê Renascer é uma instância com composição própria que integra o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Urbano de Afogados da Ingazeira (COMDRUR).

O Comitê tem como finalidade atuar como mecanismo institucional de controle social das Políticas Públicas, Programas e Projetos implantados no município, com recursos advindos do Projeto Renascer. Além de atuar como mecanismo institucional especialmente para a implantação do FUMAC-P conforme determina o Manual de Operações (2003) do referido Projeto.

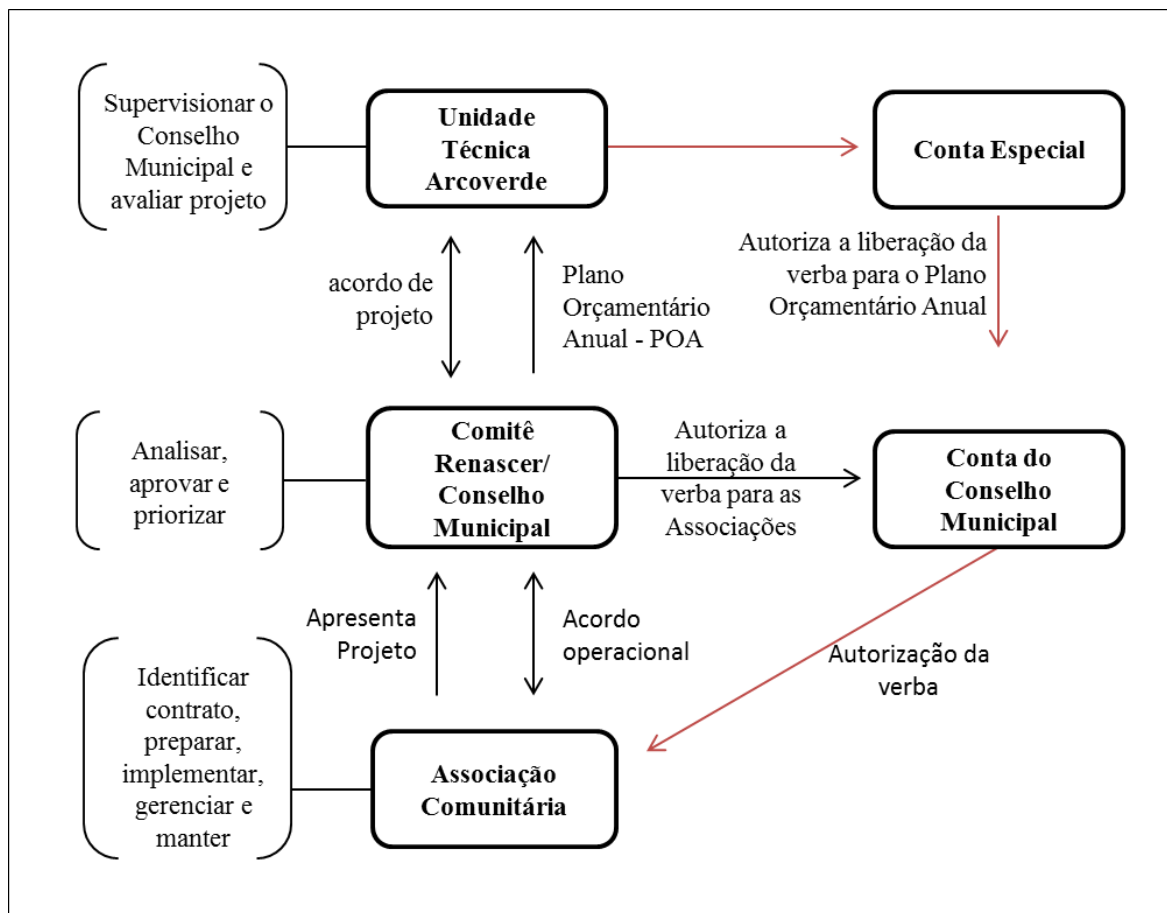


Figura 11 – Arranjo operacional da modalidade FUMAC – P em Afogados da Ingazeira.
Elaborada pelo autor. Fonte: Levantamento de Campo

A introdução do Comitê no fluxo operacional do FUMAC – P também descaracteriza a modalidade. Já que o Comitê tem o objetivo de controle institucional do Governo do Estado nas decisões tomadas pelo Conselho Municipal. Um exemplo disso é que o Comitê é composto por 30 membros enquanto o Conselho Municipal de Afogados da Ingazeira (COMDRUR) é composto por 58 instituições. A redução do número de instituições diminui a autonomia do município.

6. CONCLUSÕES

A análise de trajetória de descentralização das ações de combate à pobreza rural no Estado de Pernambuco a partir das diferentes modalidades de financiamento introduzidas, Programa de Apoio Comunitário (PAC), Fundo Municipal de Apoio Comunitário (FUMAC) e o Fundo Municipal de Apoio Comunitário Piloto (FUMAC – P), transparece o processo incremental de descentralização da Política que ocorreu no estado. O Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural Reformulado – PAPP (R) é responsável pela formulação e implementação das novas modalidades de financiamento; a reformulação do PAPP pode ser caracterizada como o ponto crítico da Política. Onde são lançadas as diretrizes que serviriam de referência para a Política no Projeto de Combate à Pobreza Rural I e Projeto de Combate à Pobreza Rural II.

O Programa de Apoio Comunitário (PAC) foi predominante se comparado com as outras modalidades no PAPP – R e no PCPR I. Isso se explica pelo fato da baixa organização social encontrada nos municípios do Estado. Portanto, por ser a forma mais simples de financiamento das três modalidades, onde é necessária apenas a regulamentação das associações para encaminhamento dos subprojetos diretamente para a Unidade Técnica do PRORURAL, a modalidade PAC teve papel fundamental na construção das bases primárias de participação social que são as Associações.

Apenas no Projeto de Combate à Pobreza Rural II o Fundo Municipal de Apoio Comunitário (FUMAC) passa a ser predominante dentro da Política. Caracterizando o avanço dos Conselhos Municipais no Estado de Pernambuco, já que a prerrogativa dos convênios estabelecidos pelo FUMAC exige a participação dos Conselhos Municipais no fluxo operacional da Política. Entretanto a baixa aderência do Fundo Municipal de Apoio Comunitário Piloto (FUMAC – P) deixa clara a real dificuldade da Política em inserir a efetiva participação social nos Projetos executados. Nesse sentido, pode-se afirmar que o nível municipal não está preparado para lidar com as novas funções a ele atribuídas como ente federado, o que pode ser denominado de descentralização precoce o que pode trazer mais consequências negativas do que propriamente efeitos positivos.

É importante frisar que a maior participação social nas políticas públicas é, na grande maioria dos casos observados, um fator incremental. Apesar de o FUMAC – P não ter alcançado seus objetivos de descentralização, a organização social da comunidade teve avanço significativo com o passar dos anos. Ou seja, O FUMAC – P não rompeu, de

imediatamente, com as relações de poder historicamente constituídas na sociedade de Afogados da Ingazeira. Problemas como a centralização dos processos decisórios das políticas públicas no município e do direcionamento político partidário dos recursos públicos captados continuam a acontecer. Entretanto a o FUMAC – P, ao menos institucionalmente, representa uma plataforma para que segmentos, até então excluídos da arena de decisão, tenham oportunidade de apresentar e defender seus próprios interesses.

A análise permite perceber as dificuldades em delimitar os limites entre descentralização e desconcentração, visto que parecem estabelecer entre si relações de interdependência. Contudo, assumindo a opção conceitual que a descentralização é um processo e a desconcentração é a primeira fase da descentralização, é possível admitir que o estado em questão, tem como ênfase de gestão o processo de desconcentração. Nesse sentido, houve maior êxito político, com diminuição das instituições federais nos fluxos financeiros dos programas. Essa maior descentralização favoreceu condições para análise da qualidade do que é realizado, já que, agora, o recurso não se perde nas esferas governamentais: com maior focalização, o controle também ficou mais eficiente; também a descentralização ajudou na rapidez e agilidade dos convênios e da execução das obras.

De modo geral, o significado de descentralização é a transferência de competências do governo central para as instâncias locais, podendo haver, assim, transferência de poder e recursos financeiros, com o objetivo de reduzir o tamanho da estrutura administrativa. Isso ilustra o argumento de que o Programa de Combate à Pobreza Rural não foi descentralizado o quanto era esperado do subprograma FUMAC – P. Houve o aumento da máquina administrativa do Estado de Pernambuco com a criação das novas Unidades Técnicas Regionais.

O exemplo do PCPR I e II e do emprego correto da modalidade de financiamento FUMAC – P, mostrando que da concepção técnica do modelo FUMAC – P para a sua prática correta existia um longo caminho a ser percorrido. Na prática o FUMAC – P serviu apenas como um farol, uma meta a ser alcançada. Entretanto, até mesmo nesse sentido, o FUMAC – P apresentou limitações no sentido de que poucos além dos técnicos do IICA sabiam como funcionavam as diretrizes da modalidade.

7. REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. **Conselhos além dos limites.** Dossiê Desenvolvimento Rural Revista Estudos Avançados. São Paulo v. 15, n. 43, p. 121-140, março/2001.
- BANCO MUNDIAL. **Estudo sobre os Fundos Sociais e Ambientais Apoiados Pelo Banco Mundial no Brasil.** John W. Garrison. Banco Mundial. Brasília, 2001.
- BORBA, Arnobio Vanderlei. **Resultados do PCPR em Pernambuco: análise do projeto de combate à pobreza rural sob a óptica do controle externo/** Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Administração, 2008.
- BRASIL. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Sertão do Pajeú.** Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2011.
- CAVALCANTE, Pedro. **Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v.45(6), p.1781-1804, nov./dez. 2011
- COELHO, Jaime Cesar. **Economia, poder e influência externa: O Banco Mundial e os anos de ajuste na América Latina.** São Paulo: Editora Unesp, 2012
- CONDEPE FIDEM. Agência. **Planos regionais de inclusão social. Programa Governo nos Municípios.** Seplan/Governo do Estado de Pernambuco. Recife, 2004. 12v.
- DELGADO, Nelson Giordano. **Políticas diferenciadas de desenvolvimento Rural no Brasil.** Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). CPDA/UFRRJ, 1989.
- FADURPE. **Estudo de avaliação de impactos socioeconômicos do Projeto de Combate à Pobreza Rural – PCPR II** (Perfil de entrada nº 204057). Recife, PE, Fundação Apolônio Salles de Desenvolvimento Educacional – FADURPE, 2005.
- FECAMP. **Projeto de combate à pobreza rural (Renascer): Funcionamento e Resultados Imediatos.** 205 p.Campinas, 2005.
- FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado/Contraponto, 2009.
- GUIMARÃES, Alberto Passos. **A crise agrária.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- HALL, Peter A., TAYLOR, Rosemary C.R. **As três versões do neo-institucionalismo.** São Paulo (SP): Lua Nova, n.58, 2003.
- HAGUETTE, André (coord.). **O pequeno produtor rural e a estrutura de poder: um estudo bibliográfico do produtor rural de baixa renda.** Fortaleza: CATREDE, 1983.
- JARA, Carlos Julio. **A sustentabilidade do desenvolvimento local.** Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA): Recife: Secretaria do Planejamento do Estado de Pernambuco /Seplan, 1998.

MAGALHÃES, Antônio R. **Desenvolvimento comunitário e combate à pobreza no Nordeste**. Projeto Renascer/Secretaria de Planejamento do Estado de Pernambuco/ IICA, Recife, 2000.

MANUAL DE OPERAÇÕES – **Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural**. SUDENE/Secretaria de Planejamento do Estado de Pernambuco/ IICA, Recife, 1996.

MANUAL DE OPERAÇÕES – **Projeto de Combate à Pobreza Rural II**. Projeto Renascer/Secretaria de Planejamento do Estado de Pernambuco/ IICA, Recife, 2003.

MEDICI, André Cezar. **Economia e financiamento do setor saúde no Brasil: balanços e perspectivas do processo de descentralização**. Universidade de São Paulo, Faculdade de Saúde Pública, 1994.

MIRANDA, Carlos; COSTA, Cristina (Orgs). **Reflexões e recomendações sobre estratégias de combate à pobreza**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.4, 2006.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PERES, Thais. **Comunidade Solidária: a proposta de um outro modelo para as políticas sociais**. Civitas Porto Alegre v. 5 n. 1, p. 109-126, jan./jun, 2005

PERNAMBUCO, Governo do Estado de. **O PCPR contribuindo para o desenvolvimento local projeto piloto**. Projeto Renascer. Recife, 2003.

PERNAMBUCO, Governo do Estado de. **Projeto Renascer: trajetória do Projeto Renascer - 1999 a 2006**. Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania, 2006.

PRADO JR., Caio. **A questão agrária no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1979.

ROCHA, Roberto. **A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neo-institucional: avanços e validade**. São Paulo: Cadernos EBAPE. BR n.1, v.2, março/2004.

SILVA, José Gaziano. **A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

SILVA, José Gaziano. (Org.). **Estrutura agrária e produção de subsistência na agricultura brasileira**. Rio de Janeiro: Hucitec, 1978.

SOARES, Ricardo Pereira. **O financiamento do Banco Mundial ao Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste (PAPP)**. Texto para discussão n°. 435. Brasília: IPEA, 1996.

SOUZA, Celina. **“Estado do campo” da pesquisa em política pública no Brasil**. Revista brasileira de ciências sociais, v.18, n.51, fev./2003.

SOUZA Celina. **Políticas Públicas uma revisão da literatura**. Revista – Sociologias, Porto Alegre, ano 8 n°16, p.20-45. jul/dez 2006.

VELASCO, H. ; DÍAZ DE RADA, A. **La lógica de la investigación etnográfica. Un modelo de trabajo para etnógrafos de la escuela.** Madrid: Trotta, 1997.

VIEIRA, Fabiola Sulpino. **Descentralização da política de saúde no Brasil: avanços e desafios.** Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental , v. 7, p. 27-41, 2008.

WORLD BANK. **Community Based Rural Development: Reducing poverty from the ground up.** Luis Coirolo, Keith McLean, Mondonga Mokoli, Andrea Ryan, Parmesh Shah, Melissa Williams. The World Bank. Washington, D.C. 2001.

WORLD BANK. **Decentralization The Way Forward for Rural Development?** Andrew N. Parker The World Bank Agriculture and Natural Resources Department - Sector Policy and Water Resources Division June 1995.

WORLD BANK. **Designing Rules for Demand-Driven Rural Investment Funds The Latin American Experience.** Thomas Wiens Maurizio Guadagni The World Bank. Washington, D.C.1998.

WORLD BANK. **The case of decentralization: Community-based development Northeast Brazil.** Anna Roumani. The World Bank, Washington, D. C. 2004.

WORLD BANK. **The Case for Decentralization: Community- Based Development in Northeast Brazil.** Luis Coirolo. The World Bank. Washington, D.C. 2002.

WORLD BANK. **Scaling up community-driven development: theoretica lunder pinning sand program design implications.** Hans P. Binswanger and Swaminathan S.Aiyar. The World Bank, Africa Regional Office, 2003.

APÊNDICE 01 – QUESTIONÁRIO DAS ENTREVISTAS DO PRORURAL RECIFE

Número do entrevistado:

Nome do entrevistado:

Associação pertencente:

Cargo exercido na associação:

1. Na sua percepção, quais eram as vantagens ou desvantagens do Programa de Apoio Comunitário (PAC)?
2. Na sua percepção, quais eram as vantagens ou desvantagens do Fundo Municipal de Apoio Comunitário (FUMAC)?
3. Na sua percepção, quais eram as vantagens ou desvantagens do Fundo Municipal de Apoio Comunitário Piloto (FUMAC – P).
4. Dos três tipos citados; PAC, FUMAC e FUMAC-P, qual você considera melhor para os beneficiários? Por quê?
5. Por que motivo houve a instalação da Unidade Técnica do PRORURAL em Arcoverde?
6. Por que motivo houve a instalação da Comissão do Desenvolvimento Municipal Renascer, do Programa Governo nos Municípios, em Afogado da Ingazeira?
7. Quais as diferenças do Escritório em Afogados da Ingazeira e da Unidade Técnica em Arcoverde?
8. Por que o município de Afogados da Ingazeira teve destaque no número de subprojetos financiado através da modalidade do FUMAC – P?
9. Por que a modalidade FUMAC – P foi extinta?
10. A modalidade do FUMAC – P cumpriu com seus objetivos?
11. E as outras duas, a PAC e a FUMAC?

APÊNDICE 02 - QUESTIONÁRIO APLICADO AOS MEMBROS DO COMDRUR

Número do entrevistado:

Nome do entrevistado:

Associação pertencente:

Cargo exercido na associação:

1. Quais eram as prioridades do COMDRUR na escolha dos subprojetos?
2. Como você avalia a participação do COMDRUR na elaboração do Plano Orçamentário Anual?
3. Como você avalia a administração dos recursos destinados aos subprojetos pelo COMDRUR?
4. Quem elaborava a Proposta dos Subprojetos (Projeto de financiamento)?
5. Você considera o COMDRUR autônomo do PRORURAL Recife na escolha de quais subprojetos serão conveniados?
6. Em sua opinião a instalação da Comissão Municipal do Renascer em Afogados da Ingazeira trouxe mais ou menos autonomia para o COMDRUR?
7. A partir do PCPR II, o que mudou?
8. O Plano Orçamentário Anual ainda era realizado?
9. O COMDRUR teve problemas na prestação de contas do POA?

APÊNDICE 03 - QUADRO DE ENTREVISTADOS DA UNIDADE TÉCNICA DO PRORURAL RECIFE

Nome	Função	Local
Entrevistado 01	Gestor de projetos	Recife
Entrevistado 02	Gerente Geral	Recife
Entrevistado 03	Superintendente Técnica	Recife
Entrevistado 04	Coordenador	Arcoverde
Entrevistado 05	Analista de Desenvolvimento Territorial	Afogados da Ingazeira
Entrevistado 06	Analista de Desenvolvimento Territorial	Afogados da Ingazeira

APÊNDICE 04 – QUADRO DOS ENTREVISTADOS DO COMDRUR

Numeração	Cargo	Associação
Entrevistado 01	Presidente	Associação de São João
Entrevistado 02	Vice Presidente	Associação de São João
Entrevistado 03	Tesoureiro	Associação de São João
Entrevistado 04	Presidente	Associação da Inveja
Entrevistado 05	Vice Presidente	Associação da Inveja
Entrevistado 06	Tesoureiro	Associação da Inveja
Entrevistado 07	Tesoureiro	Coop. de Prod. de Af.Ingazeira
Entrevistado 08	Presidente	Coop. de Prod. de Af.Ingazeira
Entrevistado 09	Presidente	Associação Sato Antônio I
Entrevistado 10	Tesoureiro	Associação Sato Antônio I
Entrevistado 11	Tesoureiro	Associação Cachoeira da Onça
Entrevistado 12	Vice Presidente	Associação Cachoeira da Onça
Entrevistado 13	Tesoureiro	Associação Cachoeira da Onça
Entrevistado 14	Presidente	Queimada Grande
Entrevistado 15	Vice Presidente	Queimada Grande
Entrevistado 16	Presidente	Prod. de Ovinos e Capr. do Alto Pajeú
Entrevistado 17	Vice Presidente	Prod. de Ovinos e Capr. do Alto Pajeú
Entrevistado 18	Tesoureiro	Prod. de Ovinos e Capr. do Alto Pajeú
Entrevistado 19	Presidente	Associação de São João Novo
Entrevistado 20	Vice Presidente	Associação de São João Novo
Entrevistado 21	Tesoureiro	Associação de São João Novo
Entrevistado 22	Vice Presidente	Pequenos Produtores de Caiçara
Entrevistado 23	Tesoureiro	Pequenos Produtores de Caiçara
Entrevistado 24	Vice Presidente	Associação do Lajedo
Entrevistado 25	Tesoureiro	Associação do Lajedo

APÊNDICE 05 – FOTOS ILUSTRATIVAS

Foto 01



Legenda: assembleia geral do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Urbano - COMDRUR

Foto 02



Legenda: Visita a Sede do COMDRUR com o Diretor Augusto Monteiro

Foto 03



Legenda: Visita a Casa da Mulher do Nordeste que tem expressiva atividade no município

Foto 04



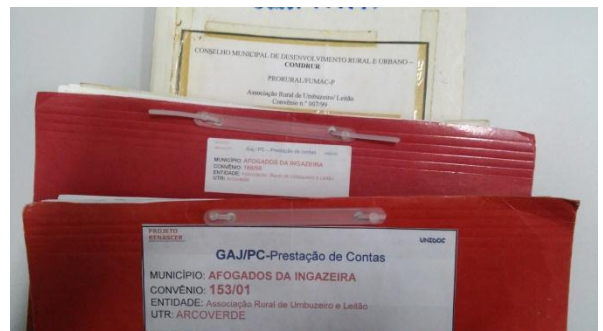
Legenda: Pesquisa dos contratos do PCPR I na Unidade de documentação do PRORURAL

Foto 05



Legenda: Pesquisa dos arquivos do Programa Governo nos Municípios na Unidade de documentação do PRORURAL

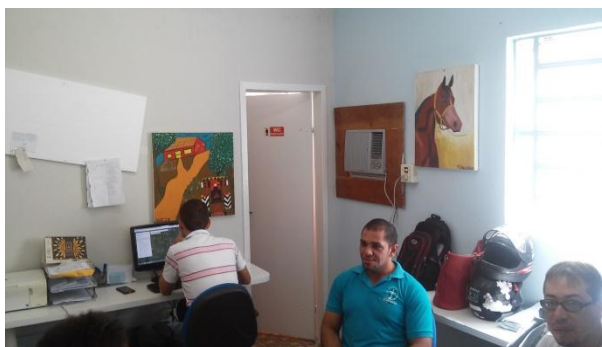
Foto 06



Legenda: Análise dos documentos de prestação de contas dos subprojetos financiados em Afogados da Ingazeira

APÊNDICE 06 – FOTOS ILUSTRATIVAS

Foto 07



Legenda: Visita a Sede da Diaconia

Foto 08



Legenda: Visita a Sede do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Afogados da Ingazeira

Foto 09



Legenda: Visita a Sede do Grupo Mulher Maravilha

**ANEXO 01 – CONVÊNIOS ESTABELECIDOS DURANTE O PCPR I EM AFOGADOS
DA INGAZEIRA**

Nº CONVENIO	ENTIDADE	BENEF	CLASSIFICAÇÃO
0153/01	ASSOCIAÇÃO RURAL DE UMBUZEIRO E LEITÃO	49	BANHEIRO
0188/98	ASSOCIAÇÃO RURAL DE UMBUZEIRO E LEITÃO	20	ELETRIF
0443/99	ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES OVINOS E CAPRINOS	34	CAPRINOC
0444/99	ASSOCIAÇÃO RURAL DA COMUNIDADE SANTIAGO	24	ABAST. ÁGUA
0445/99	ASSOCIAÇÃO RURAL DOIS RIACHOS	57	ABAST. ÁGUA
0446/99	ASSOCIAÇÃO RURAL DE SÃO JOÃO NOVO	34	ABAST. ÁGUA
0447/99	ASSOCIAÇÃO RURAL DE SÃO JOÃO	23	ABAST. ÁGUA
0448/99	ASSOCIAÇÃO DOS MINI PRODUTORES RURAIS DE GAM	88	ABAST. ÁGUA
0449/99	ASSOCIAÇÃO RURAL DE UMBUZEIRO E LEITÃO	54	ABAST. ÁGUA
0450/99	ASSOCIAÇÃO RURAL SANTO ANTÔNIO I	109	ABAST. ÁGUA
0451/99	ASSOCIAÇÃO RURAL DOS SÍTIO ENCRUZILHADAS E TR	41	ABAST. ÁGUA
0452/99	ASSOCIAÇÃO RURAL DE VARZINHA	77	BARRAGEM
0453/99	ASSOCIAÇÃO RURAL CARNAÚBA DOS SANTOS	30	ABAST. ÁGUA
0454/99	ASSOCIAÇÃO DOS PEQUENOS PRODUTORES DA PINTA	48	OUTROS PROD
0626/98	ASSOCIAÇÃO RURAL DA INVEJA	8	ABAST. ÁGUA
0627/98	ASSOCIAÇÃO DOS PEQUENOS PRODUTORES DE CAIÇA	10	ABAST. ÁGUA
0629/98	ASSOCIAÇÃO RURAL DO SÍTIO QUEIMADAS	20	ABAST. ÁGUA
0630/98	ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES DE FARINHA DE BAIXI	5	ABAST. ÁGUA
0631/98	ASSOCIAÇÃO RURAL DO MONTE ALEGRE	95	ABAST. ÁGUA
0632/98	ASSOCIAÇÃO RURAL DE JIQUIRI	42	ABAST. ÁGUA
0633/98	ASSOCIAÇÃO RURAL DE UMBUZEIRO E LEITÃO	27	CISTERNA
0634/98	ASSOCIAÇÃO DE DESENVOLVIMETNO COMUNITÁRIA SA	97	BARRAGEM

ANEXO 02 – CONVÊNIOS ESTABELECIDOS DURANTE O PCPR II 1º FASE EM AFOGADOS DA INGAZEIRA

Nº CONVÊNIO	ENTIDADE	Nº FAMÍLIAS	CLASSIFICAÇÃO
0291/04	CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL	191	INFRAESTRUTURA
0303/05	ASSOCIAÇÃO PEQUENOS PRODUTORES PINTADA	30	INFRAESTRUTURA
0304/05	ASSOCIAÇÃO IRRIGANTES DO ALTO PAJEÚ	50	INFRAESTRUTURA
0085/06	ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES DE OVINOS E	13	DESENVOLVIMENTO

ANEXO 03 – DETALHAMENTO DO CONVÊNIO 0291/04

Construção de 128 Cisternas de placas de 15m², modelo padrão Renascer nas associações: Desen. Comum, de Pau Ferro (14); Cooperativa de Produtores de Afogados da Ingazeira LTDA (25); Associação Cachoeira da Onça (13); Queimada Grande (10); Associação de São João Novo (10); Associação do Lajedo (17); Associação de São João (19); Associação da Santa Encruzilhada e Trav. Ds Pereiros (09) e Associação da Inveja (11). Construção 63 de Banheiros com fossa no modelo padrão Renascer nas associações; Associação Sato Antônio I (30); Pequenos Produtores de Caiçara (18) e dos Produtores de Ovinos e Caprinos do Alto Pajeú (15).